

QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS A CARGO DEL DIPUTADO TEÓFILO MANUEL GARCÍA CORPUS DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRI

El suscrito, Teófilo Manuel García Corpus, diputado de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 77 y demás relativos del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración de esta honorable asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se expide la Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Con fecha 25 de marzo de 2010 presenté, ante esta honorable asamblea la “iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley Federal de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas; misma que fue turnada a la Comisión de Asuntos Indígenas, en esa fecha, presidida por el suscrito, “para estudio y dictamen”.

La iniciativa, en términos generales, está estructurada se con seis títulos que contienen once capítulos: título I, disposiciones generales; título II, sujetos de la consulta: capítulo I, titulares del derecho de consulta, capítulo II organismo estatal responsable de la consulta; título III, de la consulta: capítulo I, materias, actos y metodología, suspensión, capítulo II, proceso de consulta; título IV: capítulo I del órgano de ejecución, capítulo II de los procedimientos de las consultas, capítulo III resultados de las consultas, capítulo IV de la difusión de las consultas, capítulo V implementación de los resultados; título V impugnación: capítulo I causas, medios y efectos; título VI sanciones: capítulo único, sanciones administrativas y penales.

Los ordenamientos jurídicos en que se basa para el reconocimiento del derecho a la consulta son el Convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el artículo 2o. constitucional, la Ley de Planeación y la Ley de la CDI. En cuanto a los sujetos de la consulta, distingue dos tipos: los sujetos de consulta y los sujetos obligados a consultar; en el primer caso, ubica a los pueblos indígenas, directamente o a través de sus autoridades e instituciones representativas, a las comunidades indígenas, también directamente o a través de autoridades o instituciones representativas, y a las comunidades migrantes a través de sus instituciones representativas; y como sujetos obligados a consultar señala a las dependencias y entidades de la administración pública federal, de las entidades federativas y de los municipios, así como el honorable Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados; crea, asimismo, un órgano técnico, a través del cual se realizará la consulta, que en el orden federal estará dentro de la CDI, y la obligación de las entidades federativas de crearlo o dotar de facultades al que tengan. En lo concerniente al derecho de los sujetos, y obligaciones del Estado, establece la de consultar todas las medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectar directamente a los indígenas, en especial, reformas institucionales, así como las relacionadas con el diseño, planeación ejecución y evaluación de proyectos, programas y acciones orientadas a fomentar su desarrollo integral; informar de los resultados a quien se consultó y a los representantes de los pueblos y comunidades, y que los sujetos obligados a realizar la consulta deberán hacer las previsiones presupuestales para que sean incluidas en el PEF, y en los presupuestos estatales. En relación con las medidas por incumplimiento de los sujetos obligados a consultar, establece la de impugnación y de tipificación de delitos, además de las que deriven de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con anterioridad, se habían presentado, en la esfera legislativa otras iniciativas de Ley de Consulta, siendo la más reciente, la “iniciativa con proyecto de decreto por el que se crea la Ley General del Sistema Nacional de Consulta Indígena y se reforman diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI)”, que el 18 de septiembre de 2008, había presentado el senador Andrés Galván Rivas, presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores, respecto de las cuales no se había avanzado. Esta iniciativa, a su vez, en su estructura se compone de 7 capítulos: capítulo I disposiciones generales, capítulo II de los sujetos y materia de consulta, capítulo III del sistema de consulta indígena, capítulo IV de la implementación de la consulta, capítulo V de los resultados y la difusión, capítulo VI de las responsabilidades y capítulo VII del financiamiento. Los ordenamientos jurídicos a los que alude en el reconocimiento del derecho son el Convenio 169 de la OIT, la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas, el artículo 2o. constitucional, la Ley

de Planeación y la Ley de la CDI. En cuanto a los sujetos de la consulta, distingue dos tipos: 1) sujetos a consultar, señalando como tales a los pueblos y comunidades indígenas a través de sus instituciones y autoridades representativas, a las comunidades indígenas migrantes residentes en territorio nacional en zonas urbanas o rurales y a las organizaciones indígenas debidamente acreditadas con residencia en el territorio nacional y de acuerdo con el tema y cobertura de la consulta; y 2) sujetos obligados o instancia competente, señalando en este rubro a la Unidad de Planeación y consulta de la CDI, y que cada estado y dependencia nombrarán un responsable. Como obligaciones principales, que establece para los sujetos obligados a consultar, contiene: integrar el sistema de consulta en los estados de la república y en las dependencias de la administración pública federal; informar a la CDI las consultas por realizar para la integración del presupuesto; aplicar el sistema de consulta; informar de los resultados a los consultados y, en cuanto al financiamiento, deberán de hacer las provisiones en la Cámara de Diputados y en las legislaturas estatales o ayuntamientos. Finalmente, en cuanto a las sanciones, sólo señala, en general, que incurre en responsabilidad quien no cumpla con la ley.

Para el proceso de dictaminación de la iniciativa, en mi carácter de presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas, propuse, primero a la Junta Directiva y después al pleno de la comisión, que promoviéramos ante la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores un proceso de trabajo en “conferencia parlamentaria”, a través del cual se analizaran, discutieran y consensaran, primero a nivel técnico y posteriormente con los legisladores, los dos proyectos legislativos existentes en ambas comisiones, y considerando las iniciativas anteriores y las opiniones y propuestas tanto del Ejecutivo como de la academia y de las organizaciones indígenas; con objeto de generar un documento de trabajo (anteproyecto de dictamen de ley de consulta) que se sometiera a la consulta de los pueblos y organizaciones indígenas, se recabaran sus observaciones y propuesta, se analizaran e incluyeran en el dictamen y, una vez consensado, se presentara para dictamen en las Cámaras.

La comisión aprobó esta propuesta, la presentamos al senador Galván, en su carácter de presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores, quien a su vez la llevó a los senadores de su comisión y fue aceptada y enriquecida, acordándose el plan de trabajo “en conferencia”, y que, cuando se tuviera el proyecto de dictamen, se analizarían las condiciones y se decidiría en cuál de las Cámaras se presentaría como origen, para que fuese aprobada, turnada a la revisora y aprobada definitivamente en ésta, para turnarse al Ejecutivo.

Para la implementación del plan de trabajo, el personal de la secretaría técnica de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Senadores se incorporó al Grupo técnico que, con el propósito de avanzar consensadamente en la agenda legislativa, se había constituido previamente con la Secretaría Técnica, investigadores especialistas en materia indígena del Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y asesores representantes de los Grupos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, con representantes del Ejecutivo federal, de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y de la Secretaría de Gobernación (enlace del Ejecutivo con el Legislativo).

El “grupo técnico” se avocó a trabajar intensamente, y después de 13 prolongadas reuniones de trabajo, durante los meses de mayo a septiembre de 2010, terminó de elaborar el documento *Anteproyecto de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas*, mismo que fue discutido y aprobado, como documento de trabajo en reunión de conferencia de las juntas directivas de las comisiones, el 29 de septiembre. Asimismo, se acordó solicitar la participación y apoyo de la CDI para someter el documento a un proceso amplio y profundo de consulta a los pueblos y comunidades indígenas, a académicos, especialistas y a la sociedad en general. Se obtuvo el apoyo de la CDI en la organización y desarrollo del proceso de consulta. Las comisiones de Asuntos Indígenas de las Cámaras del honorable Congreso de la Unión coordinaron el proceso, mientras que la CDI se responsabilizó de la operación.

El programa de consulta se desplegó en dos etapas: en la primera, durante los meses de noviembre y diciembre de 2010, se realizaron siete *Foros regionales de información y difusión*, dirigidos a representantes de pueblos y comunidades indígenas, siendo sedes los estados de San Luis Potosí, Sonora, Nayarit, Chiapas, Veracruz, Oaxaca y el Distrito Federal (Cámara de Diputados); y dos coloquios, uno con los titulares de las políticas públicas indigenistas de los gobiernos de las Entidades Federativas, realizado en Oaxaca, y otro con académicos, especialistas y dirigentes de organizaciones indígenas, efectuado en la ciudad de México.

En la segunda etapa de la consulta, realizada durante febrero y marzo de 2011, se realizaron las siguientes acciones:

71 talleres microrregionales de consulta en 28 estados, donde participaron y expresaron su opinión sobre el “anteproyecto” los representantes de los pueblos y comunidades indígenas, conforme a la siguiente regionalización: Baja California: Sede San Quintín, los indígenas migrantes y residentes; sede Ensenada, pueblos Pai Pai, Cochimi, Kiliwa, Kumiai, Cuacapá; sede Tijuana, indígenas migrantes y residentes. Baja California Sur: sede La Paz, indígenas migrantes avecindados. Campeche: Sede Champotón, pueblos Quiche, Kakchiquel, Kekchi, Ixil; sede Calkiní, pueblos Maya. Ciudad de México: Sede Milpa Alta, pueblo Nahuatl; sede Delegación Cuauhtémoc, indígenas migrantes y residentes. Chiapas: Sede Maza de Madero, pueblos Mam, Mochó, Kaqchikel, Poptí -Jakalteko, Motozintleco, Tojolabal, Kanjobal y Chuj; sede San Cristóbal de las Casas, pueblos Tzotzil, Tzental y Zoque; sede Ixtacomitán, pueblos Tzotzil, Zoque, Tzental y Chol; sede Palenque, pueblos Ch’ol, Tzental, Lacandón. Chihuahua: Sede Yepachi, pueblo Pima; sede Chiapas, pueblo Guarijio; sede Guachochi, pueblo Raramuri; sede Baborigame, pueblo Tepehuano. Coahuila: Sede Múzquiz, pueblo Kikapú. Durango: Sede Santa María de Ocotán, pueblo Tepehuano. Estado de México: Sede Temoaya, pueblo Mazahua, Matlazinca, Tlahuica y ÑhaÑhu, sede Atlacomulco, pueblos Mazahua y ÑhaÑhu; sede Ecatepec, indígenas migrantes y residentes. Guanajuato: Sede San Luis de la Paz, pueblo Chichimeca Jonaz. Guerrero: sede Ometepec, pueblo Amuzgo; sede Tlapa, pueblos Tlapaneco y Mixteco; sede Chilapa, pueblo Nahuatl. Hidalgo: Sede Huejutla, pueblo Nahuatl; sede Tenango de Doria, pueblos ÑhaÑhu y Tepehua; sede Ixmiquilpan, pueblo ÑhaÑhu. Jalisco: Sede Mezquitic, pueblo Wixárika. Michoacán: Sede Pátzcuaro, pueblo Purépecha; sede Cherán, pueblo Purépecha; sede Zitácuaro, pueblos Mazahua y ÑhaÑhu; sede Aquila, pueblo Nahuatl. Morelos: Sede Tetelcingo, pueblo Nahuatl; sede Tetlama, pueblo Nahuatl. Nayarit: Sede Tepic, indígenas migrantes y residentes; sede Jesús María, pueblos Cora y Wixarika; Sede Ruiz, pueblo Cora; sede Potrero de la Palmita, pueblo Wixarika; sede Huajicori pueblo Tepehuano. Nuevo León: sede Monterrey, indígenas migrantes y residentes. Oaxaca: Sede Tlaxiaco, pueblos Tacuate, Mixteco, Chocho, Triqui y Chatino; sede Tlacolula, pueblos Zapoteco y Mixe; sede Juchitan, pueblos Zoque, Zapoteco, Huave y Chontal de Oaxaca; sede Huautla de Jiménez, pueblos Mazateco, Cuicateco, Chinanteco e Ixcateco. Puebla: Sede Cuetzalan, pueblo Nahuatl; sede Huehuetla, pueblos Nahuatl y Totonaco; sede Tehuacán, pueblos Nahuatl y Popoloca. Querétaro: Sede San Antonio de la Cal, pueblos Pame y ÑhaÑhu; Quintana Roo: Sedes Felipe Carrillo Puerto, José María Morelos, Puerto Morelos y Chetumal, pueblo maya. San Luis Potosí: Sede Tancanhuitz, pueblo Tenek; sede Tanpacan, pueblo Nahuatl; sede Cárdenas, pueblo Pame. Sinaloa: Sede El Fuerte, pueblo Yoreme; sede Culiacán, indígenas migrantes y residentes. Sonora: Sede Hermosillo, pueblos Pima, Seri, Pápago y Kikapú; sede Potam, pueblo Yaqui; sede Etchojoa, pueblo Mayo; sede San Bernardo, pueblo Guarijio. Tabasco: Sedes Nacajuca y Macuspana, pueblo Chontal. Tlaxcala: Sede Tlaxcala, pueblo Nahuatl. Veracruz: Sede Chicotepec, pueblos Tenek y Tepehua, sede Papantla, pueblo Totonaco; sede Zongolica, pueblo Nahuatl; sede Uxpanapa, pueblos Nahuatl, Chinanteco y Zoque; sede Acayucan, pueblos Popoloca y Nahuatl. Yucatán: Sede Valladolid, pueblo Maya.

Un panel denominado “El anteproyecto de Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas y el Derecho Internacional”, el 9 marzo de 2011 en este Palacio Legislativo de San Lázaro.

Se publicó en las portadas de las páginas electrónicas de las Cámaras de Diputados y de Senadores, la “convocatoria abierta” para recabar la opinión de toda la sociedad, sobre el anteproyecto de Ley de Consulta, a través de la cual se recibieron 38 propuestas

Se difundió, a través de 20 radiodifusoras indigenistas, operadas por la CDI, un programa con amplia explicación sobre los contenidos del Anteproyecto; además se transmitieron cápsulas promocionales que motivaron la participación de los pueblos y la sociedad en el proceso de consulta.

El Canal del Congreso realizó y transmitió un promocional invitando a la participación en la consulta, además, transmitió el foro de difusión realizado en instalaciones del Palacio Legislativo, los coloquios con funcionarios responsables de la política indigenista de los gobiernos de las entidades federativas, y con expertos y organizaciones indígenas, así como el Panel Internacional.

Se realizaron dos reuniones con representantes de dependencias y entidades de la administración pública federal para explicar el contenido del “anteproyecto” y conocer sus opiniones sobre el mismo.

Además se solicitaron y recibieron opiniones de instituciones y expertos, como el diputado Jaime Cárdenas Gracia; el Seminario Internacional sobre Sociedad del Conocimiento y Diversidad Cultural de la UNAM; los Centros de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, y para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria, así como la Dirección de Apoyo Parlamentario de la Cámara de Diputados.

Para estudiar y procesar los resultados de todo este proceso de consulta realizado y las observaciones tanto de la CDI como de la administración pública federal, se realizaron otras 10 reuniones del grupo técnico, integrado por las Comisiones de Asuntos Indígenas de las Cámaras de Diputados y Senadores, ampliándose con la participación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y de la Secretaría de Gobernación, obteniendo como resultado la versión final, enriquecida, del “anteproyecto”.

La última reunión, en la que quedó concluido el “anteproyecto de dictamen de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas”, ya preparado para someterse a dictamen de las comisiones y de los plenos de ambas cámaras, fue el 28 de marzo de 2011. El día siguiente, 29 de marzo, fui destituido como presidente de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados.

No se volvió a hablar del tema, hasta el 1 de junio, en ocasión de que fue en esa fecha cuando la CDI realizó, en un foro, en la ciudad de México, la entrega formal a las Comisiones de Asuntos Indígenas de las Cámaras de Diputados y de Senadores del documento *Informe final de la consulta sobre el anteproyecto de la Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas*, que contiene la sistematización de los resultados de los 71 *Talleres microrregionales de consulta*, realizados en 28 estados (los resultados conforme se fueron generando, se fueron también procesando en el grupo técnico).

Fue hasta esa fecha y en el marco de ese evento, en el que, al hacer sus respectivas intervenciones los presidentes de las Comisiones de Asuntos Indígenas del Congreso se comprometieron públicamente a retomar e impulsar el proyecto. En virtud de que, aprovechando la situación del relevo en la presidencia de la comisión en la Cámara de Diputados, la administración pública federal había formulado y planteado nuevas objeciones, observaciones y propuestas en torno al proyecto, se acordó, volver a instalar el grupo técnico, con el propósito de analizarlas, consensarlas y en su caso incorporarlas al proyecto, al efecto se realizaron, también con nuestra participación, otras 6 reuniones de trabajo. El anteproyecto quedó concluido el 29 de junio de 2011.

Han transcurrido 8 meses de que se terminó la versión del anteproyecto en los términos acordados por las juntas directivas de las comisiones de asuntos indígenas de ambas cámaras, y 5 meses de que se concluyó, en definitiva, habiéndose dado tiempo suficiente para desahogar las observaciones y propuestas de la administración pública federal, y hasta la fecha, al parecer se abandonó o se dejó sin efecto el acuerdo fundamental que motivó este intenso y profundo proceso de trabajo, de llevar hasta sus últimas consecuencias (hasta la aprobación de la ley) en “conferencia parlamentaria” este compromiso con todos los actores involucrados en él, principalmente con los pueblos y comunidades indígenas. Y no obstante la “presión” que tiene la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados para emitir el dictamen por el término establecido en el Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión (después de haberse solicitado prórroga en dos ocasiones), en estos días está por concluir la última prórroga yno hay dictamen.

Esta situación, me compromete tanto en lo personal como con todos los representantes de los Pueblos y Comunidades Indígenas, que tan esperanzada y entusiastamente participaron en el proceso, con los legisladores que abrazan el proyecto, los servidores públicos, en especial los de la CDI, los académicos e investigadores que tanto nos apoyaron con sus opiniones y propuestas; a hacer lo que todavía esté a mi alcance hacer, a pesar de las condiciones adversas, para rescatar y no dejar en los archivos del Congreso este valioso proyecto de ley que ya consultado con los representantes de los pueblos indígenas y consensado, a nivel técnico, con las principales fuerzas políticas del país, debiera tener viabilidad práctica como uno de los productos, quizás de los más importantes de la LXI Legislatura del honorable Congreso de la Unión para sentar las bases del verdadero diálogo

intercultural Estado-pueblos indígenas y empezar a resarcir la deuda histórica que tenemos con los indígenas y fortalecer la naturaleza de nuestro país como Nación Pluricultural.

Por todo lo anterior y desde luego reconociendo que el “anteproyecto de dictamen de Ley de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas” que presento es en muchos aspectos muy superior a la iniciativa que presenté originalmente, que fue enriquecido con los aportes de todos los actores que he mencionado, es que he decidido presentar este “anteproyecto de dictamen de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas” como nueva iniciativa de ley, y desde los nuevos espacios que se hayan de generar, seguir luchando por su dictaminación y aprobación.

La iniciativa de Ley General de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas que estoy presentando se integra con ocho capítulos que en total contienen 29 artículos y cinco transitorios.

En el capítulo I, Disposiciones Generales, se establece:

Que el ámbito de aplicación de la ley, será todo el territorio nacional y de observancia obligatoria para los tres órdenes de gobierno, y que sus disposiciones tienen como objeto garantizar el acceso de los pueblos indígenas a su derecho a la consulta.

Que, de conformidad a las disposiciones del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, que con la reforma constitucional del 10 de junio de 2011, para los derechos de los Pueblos Indígenas es ya de jerarquía constitucional; se identifican las circunstancias y momentos, en general, en que los pueblos indígenas y sus comunidades ejercerán su derecho a la consulta, “...cuando el Estado prevea actos legislativos o administrativos que los puedan afectar o los afecten directamente en sus derechos”; además, se establece que la consulta habrá de realizarse mediante procedimientos adecuados. Las particularidades de este mandato se desglosan en los capítulos relativos al objeto y materias de la consulta y de los procedimientos.

Que la finalidad de la consulta es lograr el consentimiento libre, previo e informado a través de acuerdos, en los términos que la misma ley determina. En los capítulos relativos a los procedimientos y resultados de la consulta se establecen las particularidades y condiciones para obtener y expresar el consentimiento y los acuerdos.

Que la consulta es requisito en el proceso de planeación y previa a la ejecución de las acciones del Estado que la motivan, lo que significa que las autoridades administrativas y los órganos legislativos, deberán hacer las previsiones metodológicas, logísticas y presupuestales para realizar las consultas respectivas antes de su toma de decisiones.

Las definiciones de los principales conceptos a los que hace referencia la ley.

Asimismo, se establecen los principios que habrán de orientar y regir la relación autoridad-pueblos indígenas en el cumplimiento de esta ley.

En el capítulo II, se identifica a los sujetos de la consulta, distinguiéndose dos tipos de sujetos: los sujetos del derecho a la consulta y los sujetos obligados a realizar la consulta. Para los primeros, se destaca que para efectos de la ley que se expide, se otorga personalidad jurídica a los pueblos y comunidades indígenas, superando así la omisión legislativa que se presenta en la mayoría de las constituciones y leyes locales al no reglamentar el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho, como se los delega el artículo 2o. de la Constitución Federal; además esta ley reconoce explícitamente como sujetos del derecho a la consulta a las comunidades afromexicanas y a las comunidades indígenas residentes en zonas urbanas o rurales distintas a las de su origen. Los sujetos obligados a realizar consulta serán las autoridades de las administraciones públicas, así como a los órganos legislativos y autónomos de los tres órdenes de gobierno.

El capítulo III se refiere al objeto, y en él se establece que el objeto de la consulta será lograr el consentimiento previo, libre e informado a través de acuerdos, respecto de las materias que históricamente han trastornado la vida

de las comunidades, provocando el desplazamiento y empobrecimiento de los pueblos indígenas, además de numerosos conflictos sociales. Las materias sobre las que habrá de realizarse consulta, son aquellas que afectan el amplio potencial de recursos que se encuentran en los territorios indígenas; estos recursos, reclaman los pueblos y conforme al Convenio 169 de la OIT les asiste el derecho, habrán de servir para planear su desarrollo, generar procesos económicos y acceder a una vida más digna y, a partir de ello, contribuir al desarrollo y bienestar de todos los mexicanos. Por ello, se definen como materias a consultar: La ejecución de obra pública, la expropiación de tierras, el otorgamiento de concesiones para la exploración y explotación de recursos propiedad de la nación existentes en sus tierras y territorios, la imposición de modalidades a las propiedades de los núcleos agrarios, los programas sectoriales o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas, las acciones específicas de los tres órdenes de gobierno, las autorizaciones y permisos para el aprovechamiento de los recursos biológicos y genéticos existentes en sus tierras y territorios asociados al conocimiento tradicional, la instalación de depósitos de residuos peligrosos o rellenos sanitarios que se ubiquen en tierras que pertenezcan a los pueblos y comunidades indígenas, los programas sectoriales o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas, los actos administrativos de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a libre determinación y autonomía, y las iniciativas de ley o reformas legislativas que afecten o puedan afectar los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

En virtud de que existen normas específicas para la integración del Plan Nacional de Desarrollo que ya consideran la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, se ratifica que la consulta, deberá realizarse en los términos que establecen los ordenamientos respectivos. El mismo trato de respeto a las normas locales se otorga para el caso de los planes de desarrollo estatal y municipal.

Así mismo, se establecen las condiciones fundamentales y los instrumentos del procedimiento de consulta, las cuales se establecen como disposiciones, para la realización de la consulta, en los capítulos IV, V y VI. En el capítulo IV se establecen las generalidades del procedimiento, mientras que en el capítulo V se señalan las particularidades del proceso de consulta para actos administrativos y en el capítulo VI, las particularidades para actos legislativos.

Las generalidades de la consulta que se establecen en el capítulo IV son las relativas al uso de los idiomas indígenas en la información que se maneje en el proceso de consulta; se reafirma la obligación de los órganos de los poderes Ejecutivo y Legislativo de realizar consulta cuando pretendan realizar actos de autoridad, de su respectiva competencia, que pudieran afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas; se establece la obligatoriedad de acreditar el mandato de los pueblos y comunidades indígenas o de sus autoridades o representantes para participar en el proceso de consulta, este mandato respeta la facultad que la Constitución le confiere a las legislaturas locales para reconocer a los pueblos indígenas, pero en los casos en que la reglamentación para ese efecto no exista, el pueblo o comunidad indígena podrá acreditar su personalidad mediante el acta de asamblea correspondiente donde el sujeto se autorreconoce como indígena, y ese mismo documento señalará a las personas acreditadas como sus representantes para efectos de la consulta, y otra generalidad es la suspensión de la consulta, lo que podrá hacerse cuando las partes llegan a un acuerdo para ello o cuando el órgano responsable desista de realizar el acto que la motivó.

El capítulo V define el proceso de consulta sobre actos administrativos, que inicia con la obligación del órgano responsable, con la coadyuvancia del órgano técnico, de integrar la información sobre el acto a consulta, los estudios de impacto y el alcance de la acción a emprender; también habrá de formular y emitir la convocatoria respectiva; así como realizar la una reunión informativa con los sujetos a consultar donde se entregará la información, les informará sobre el proceso de consulta considerado en la ley, les solicitará su acreditación y acordará la fecha para elaborar y consensuar el programa de trabajo de la consulta. Este mandato prevé que un pueblo o comunidad indígena no convocado y que considere que el acto a realizar le afecta, solicite su inclusión; sobre el particular, el órgano responsable está obligado a resolver y comunicarlo al solicitante. Asimismo, se definen las etapas mínimas del proceso de consulta como son: Los mecanismos de difusión, el uso de lenguas indígenas y el apoyo de intérpretes, la definición de actividades y su calendarización, los procedimientos específicos técnico metodológicos, la sistematización de los resultados y en su caso, definición de acuerdos, y la

entrega de los resultados a las partes. El programa, deberá consensuarse entre las partes, como requisito para su ejecución. Aquí, también se prevé el mecanismo de celebración de convenios entre los niveles de gobierno, cuando las tareas de consulta, por su naturaleza, obliguen a la concurrencia, coordinación o complementación entre diferentes órdenes de gobierno. Se pone especial cuidado en la integración del expediente de la consulta, para que las partes tengan documentado el proceso y en su caso, cuenten con los elementos para actuar conforme a su derecho convenga. Además el órgano responsable estará obligado a comunicar los resultados de la consulta a los consultados y difundirlos en los medios de comunicación del ámbito de aplicación de la consulta. Se establece que los pueblos o comunidades indígenas consultados y el o los órganos responsables, deberán expresar sus acuerdos mediante convenios, que serán de derecho público, lo que dará la formalidad jurídica requerida a los acuerdos, que serán de cumplimiento obligatorio. Esta es la forma en que quedará establecido el carácter vinculante de la consulta. Se prevé también que en el caso de que, habiéndose realizado la consulta, no se logre el consentimiento o acuerdo, a efecto de que las partes puedan ejercer el derecho que consideren les asiste, se levantará un acta, donde quede constancia de sus posturas, misma que se integrará al expediente. Además, como un primer recurso de defensa de los pueblos y comunidades indígenas, en caso el caso de que el órgano responsable del Estado inicie la ejecución de acciones sin haberlos consultado, la comunidad o comunidades afectadas tendrán acción para exigirle, por escrito, la suspensión de la obra.

El capítulo VI define el procedimiento para la consulta sobre actos legislativos. En éste se establece que las Cámaras del Congreso de la Unión y los congresos locales serán responsables (con la coadyuvancia del órgano técnico), según donde se presente la iniciativa de reforma o de ley; que la consulta se realizará previamente a la formulación del dictamen correspondiente; el órgano responsable emitirá la convocatoria correspondiente con cobertura territorial congruente a su ámbito de competencia, donde se informará sobre contenido del o los proyectos que motivan la consulta, la modalidad de la consulta, la cobertura territorial, los sujetos a consultar, los periodos y formas de registro y acreditación y las fechas, lugares y horarios de realización de la consulta. También aquí se establece la obligatoriedad de hacer constar en actas los resultados de la consulta y de hacerlas del conocimiento de los sujetos consultados y de las instancias legislativas que tienen la facultad de resolver en definitiva sobre el proyecto legislativo, y de informar a los sujetos consultados de las formas en que se consideraron los resultados de la consulta, en un plazo no mayor de treinta días, y que en el caso de Congreso de la Unión, la Cámara de origen será la responsable de acatar este mandato.

En el capítulo VII, mediante sólo dos artículos se obliga a los órganos responsables de las administraciones públicas de los tres órdenes de gobierno y a los poderes legislativos federal y a los de las entidades federativas, a prever, en el ámbito de sus respectivas competencias, en los presupuestos anuales, los recursos necesarios para la realización de las consultas que derivarán de la planeación.

Finalmente, en el capítulo VIII establecen las responsabilidades y sanciones, señalándose que los titulares de los órganos responsables y técnicos que teniendo la obligación de consultar a los pueblos y comunidades indígenas no lo hicieran, incurrirán en responsabilidad administrativa y la que resulte.

Por lo antes expuesto, someto a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas

Artículo Único. Se expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas en los siguientes términos:

Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas

Capítulo I Disposiciones Generales

Artículo 1. La presente ley es de observancia general en todo el territorio nacional, es de orden público e interés social, y tiene por objeto establecer, para los tres órdenes de gobierno, disposiciones que garanticen a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a la consulta.

Artículo 2. Es derecho de los pueblos y comunidades indígenas ser consultados a través de sus instituciones o autoridades representativas, cuando el Estado prevea actos legislativos o administrativos que los puedan afectar o los afecten directamente en sus derechos. El Estado está obligado a garantizar el ejercicio de este derecho mediante procedimientos adecuados.

Artículo 3. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas a que se refieren los artículos anteriores, tiene como finalidad lograr su consentimiento libre, previo e informado o llegar a acuerdos, en los términos de esta ley.

Artículo 4. La consulta los pueblos y comunidades indígenas es requisito en la planeación y será previa a la ejecución de las medidas que la motivan.

Artículo 5. Para los efectos de la presente ley se entenderá por:

I. Afectación directa: Cambios que un acto legislativo o administrativo pueda producir o produzca en los derechos y forma de vida de los pueblos y comunidades indígenas.

II. Autoridades e Instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas: Las que cada pueblo o comunidad instituyen de conformidad con sus sistemas normativos.

III. Comunidades integrantes de un pueblo indígena: Aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

IV. Consentimiento libre, previo e informado: Aceptación, a través de acuerdos de los pueblos y comunidades indígenas de los actos que el Estado prevé realizar y que los afecten directamente, tomada sin coacción y con información oportuna, adecuada y suficiente.

Órgano Responsable: Dependencia o entidad del Poder Ejecutivo en sus tres órdenes de gobierno, Órganos Autónomos y del Poder Legislativo Federal o Estatal que prevea actos que puedan afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, obligados a realizar la consulta.

V. Órgano Técnico: Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Estatal, Municipal o del Poder Legislativo especializado en materia indígena, obligado de coadyuvar con el órgano responsable de la consulta, asistiéndolo técnicamente en el diseño, aplicación, sistematización, divulgación y seguimiento de la misma.

VI. Proceso de Consulta: Sistema de participación de los pueblos y comunidades indígenas a través de sus instituciones y autoridades representativas por el cual se establece un diálogo intercultural con las autoridades del Estado, respecto de actos legislativos o administrativos que éstas se proponen realizar y que puedan afectarlos o los afecten directamente, con el propósito de obtener su consentimiento libre, previo e informado, a través de acuerdos.

VII. Pueblos indígenas: Son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Artículo 6. El ejercicio del derecho de consulta a que se refiere esta ley se sujetará a los siguientes principios:

I. Buena fe: Disposición de las partes de actuar leal, sincera y correctamente, propiciando un clima de confianza y respeto mutuo.

II. Equidad de género: Participación equitativa de las mujeres al interior de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso de consulta.

III. Equidad: Igualdad de condiciones en el ejercicio de los derechos y facultades, de los sujetos que intervienen en el proceso de consulta.

IV. Interculturalidad: Reconocimiento, adaptación y respeto a las diferencias culturales en condiciones de igualdad, expresado en la interacción y el diálogo entre el Estado y los pueblos indígenas.

V. Participación: Intervención libre y activa de los pueblos y comunidades indígenas en la planeación, ejecución y evaluación **de los actos que los afecten directamente.**

VI. Respeto a la libre determinación: Proceso permanente que garantiza a los pueblos y comunidades la adopción de sus propias decisiones para determinar su condición política y desarrollo, económico, social y cultural.

VII. Transparencia: Acceso de los pueblos y comunidades indígenas a toda la información gubernamental relacionada con la materia de la consulta, en forma oportuna, suficiente, clara y objetiva.

Capítulo II De los Sujetos

Artículo 7. Son sujetos de consulta y tienen personalidad jurídica en los términos y para los efectos de la presente ley:

I. Los pueblos indígenas;

II. Comunidades indígenas;

III. Comunidades afromexicanas; y

IV. Las comunidades indígenas que residen en el territorio nacional en zonas urbanas o rurales distintas a las de su origen.

Artículo 8. Son sujetos obligados a consultar a los pueblos y comunidades indígenas, cuando prevean actos legislativos o administrativos que los afecten directamente:

I. En el orden federal:

a) Las dependencias y entidades de la administración pública federal;

b) Las cámaras que integran el Congreso de la Unión; y

c) Los órganos autónomos.

II. En las entidades federativas:

a) Las dependencias y entidades de la administración pública;

b) Las legislaturas locales; y

c) Los órganos autónomos locales.

III. En los municipios, la administración pública municipal y, en el caso del Distrito Federal, las demarcaciones territoriales.

IV. Los órganos técnicos previstos en los distintos órdenes de gobierno, en los términos establecidos en la presente ley.

Capítulo III Del Objeto y Materia de la Consulta

Artículo 9. Las consultas a los pueblos y comunidades indígenas tendrán como objeto lograr su consentimiento libre, previo e informado o llegar a acuerdos respecto de:

- I. La ejecución de obra pública que afecte sus tierras y territorios o los recursos naturales existentes en ellos;
- II. La expropiación de tierras de núcleos agrarios que pertenezcan a pueblos o comunidades indígenas;
- III. El otorgamiento de concesiones y permisos para la exploración, uso, aprovechamiento o explotación de recursos propiedad de la nación, ubicados en sus tierras y territorios;
- IV. La imposición de modalidades a las propiedades de los núcleos agrarios en territorios indígenas;
- V. Las autorizaciones y permisos para el aprovechamiento de los recursos biológicos y genéticos existentes en sus tierras y territorios asociados al conocimiento tradicional;
- VI. La instalación de depósitos de residuos peligrosos o rellenos sanitarios que se ubiquen en tierras que pertenezcan a los pueblos y comunidades indígenas;
- VII. Los programas sectoriales o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas;
- VIII. Los actos administrativos de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a libre determinación y autonomía; y
- IX. Iniciativas o reformas de legislativas que afecten o puedan afectar los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas.

El consentimiento o el acuerdo se expresarán por escrito en los términos de esta ley.

Artículo 10. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, se realizará en los términos establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley de Planeación.

Para los Planes de Desarrollo Estatales y Municipales, la consulta se realizará de conformidad con la legislación aplicable en las entidades federativas.

Capítulo IV Generalidades del Procedimiento de Consulta

Artículo 11. Toda la información relacionada con el procedimiento de consulta deberá ser en español y en la lengua o lenguas que hablen los pueblos y comunidades participantes.

Artículo 12. El órgano responsable que pretenda realizar actos administrativos o legislativos que afecten directamente a pueblos y comunidades indígenas, está obligado a realizar la consulta en los términos de esta ley.

Artículo 13. Los pueblos y comunidades indígenas y sus autoridades o instituciones representativas participantes en la consulta, acreditarán su personalidad jurídica según lo establezca la legislación de la entidad federativa correspondiente.

En caso de no existir procedimiento legal para acreditar la personalidad jurídica, ésta se acreditará a través del acta o documento similar expedido por la Asamblea u órgano de gobierno tradicional del pueblo o comunidad indígena. En este documento se señalará la institución o autoridad representativa para efectos de la consulta.

Artículo 14. La consulta podrá suspenderse temporal o definitivamente:

- I. Cuando las partes así lo determinen.
- II. Porque el órgano responsable suspenda el acto que motiva la consulta.

Capítulo V Del Procedimiento y Resultados de la Consulta sobre Actos Administrativos

Artículo 15. Al inicio del procedimiento de consulta el órgano responsable con la coadyuvancia del órgano técnico:

- I. Integrará la información sobre el acto previsto, misma que deberá de incluir por lo menos el objeto, naturaleza, temporalidad y alcance, basados en estudios de impacto en lo cultural, ambiental, económico y social, que sean necesarios.
- II. Emitirá la convocatoria al proceso de consulta, a los integrantes del pueblo o comunidad indígena correspondiente a través de los medios más idóneos de acuerdo a su cultura, lengua y prácticas de comunicación.

En caso de que un pueblo o comunidad indígena no haya sido convocado y se considere que acto objeto de la consulta le afecte o pueda afectar directamente, podrá solicitar ante el órgano responsable su inclusión en el proceso de consulta.

El órgano responsable está obligado a resolver dicha solicitud dentro de los diez días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud y comunicar a los solicitantes dicha resolución.

III. Realizará una primera reunión informativa con los convocados que tendrá por objeto:

- a) Entregar la información relativa al acto a consultar, ésta debe ser precisa, accesible y comprensible, de ser necesario en la lengua y variante lingüística;
- b) Informar sobre el proceso de consulta previsto en esta ley;
- c) Solicitar a los pueblos y comunidades que acrediten a sus autoridades o instituciones representativas; y
- d) Acordar una próxima reunión para elaborar y consensar entre las partes, el programa de trabajo de consulta.

Artículo 16. El programa de trabajo de la consulta contendrá por lo menos las siguientes etapas:

- I. Definición de actividades y su calendarización;
- II. Mecanismos de difusión de las etapas de la consulta;
- III. Uso de lenguas indígenas y apoyo de interpretes y traductores;
- IV. Los procedimientos específicos técnico metodológicos para la realización de la consulta;
- V. Sistematización de los resultados y en su caso definición de acuerdos; y

VI. Entrega de los resultados a las partes.

Artículo 17. Una vez consensuado el programa de trabajo de la consulta se procederá a su ejecución.

Artículo 18. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno celebrarán convenios de coordinación para realizar la consulta, cuando se requiera por la naturaleza del acto que la motiva y en concordancia con las leyes de la materia cuando sea necesario.

En estos convenios se determinarán el o los órganos responsables, así como el o los órganos técnicos que correspondan.

Artículo 19. En cada caso, el órgano responsable abrirá un expediente que contenga por lo menos:

I. Los actos que motivan la consulta;

II. El o los órganos responsables;

III. El o los órganos técnicos;

IV. Los convenios de coordinación a los que se refiere el artículo 17;

V. Los pueblos o comunidades afectados;

VI. Las autoridades o instituciones representativas participantes en la consulta;

VII. El programa de la consulta;

VIII. Los resultados de la consulta; y

IX. Los convenios, actas y documentos a los que se refiere esta ley, según proceda.

El órgano técnico, los consultados y, en su caso, las demás autoridades involucradas, contarán con una copia de este expediente.

Artículo 20. Los resultados de la consulta deberán de constar en acta. El órgano responsable, con la coadyuvancia del órgano técnico, deberá hacer del conocimiento de los sujetos consultados y de las autoridades involucradas los resultados de la consulta; en español y en la lengua de la comunidad o pueblo indígena que corresponda.

El órgano responsable deberá difundir en medios de comunicación de cobertura similar al ámbito de aplicación de la consulta los resultados de ésta.

Artículo 21. Los acuerdos que resulten del proceso de consulta por actos administrativos serán objeto de convenios entre los pueblos o comunidades indígenas consultados y el o los órganos responsables, de cumplimiento obligatorio para las partes y en ellos se establecerán las consecuencias y sanciones que se deriven de su incumplimiento.

Los convenios serán de derecho público y las controversias que se susciten con motivo de su interpretación y cumplimiento, serán resueltas por los tribunales del ámbito y materia que corresponda.

Artículo 22. Cuando, como resultado de la consulta, no se obtenga el consentimiento, se levantará un acta donde consten las posturas de las partes para los efectos legales a que haya lugar.

Artículo 23. En caso de actos administrativos en los que el órgano responsable inicie su ejecución sin haber consultado a los pueblos o comunidades indígenas afectados directamente, éstos tendrán derecho para exigir la suspensión, del o los actos hasta que se realice la consulta.

Para la procedencia de la suspensión a que se refiere el párrafo anterior bastará la solicitud por escrito de la autoridad o institución representativa del pueblo o comunidad indígena, al órgano responsable, señalando la afectación o posibles afectaciones por el o los actos. El órgano responsable, dentro de diez días hábiles a partir de la solicitud, con la coadyuvancia del órgano técnico, está obligado a determinar respecto de la procedencia de la suspensión solicitada y en su caso suspender inmediatamente el acto. La determinación, con las razones que la justifiquen se notificará por escrito a los solicitantes dentro de los cinco días hábiles siguientes.

Capítulo VI Del Procedimiento y Resultados de la Consulta sobre Actos Legislativos

Artículo 24. Las consultas que realicen las Cámaras del Congreso de la Unión y los Congresos Locales, en su carácter de órganos responsables, con la coadyuvancia del órgano técnico, se sujetarán a lo siguiente:

I. Previo a la formulación del dictamen correspondiente a una iniciativa de reforma o de Ley, que afecte o pueda afectar los derechos a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, se realizará la consulta.

II. El órgano responsable definirá la modalidad de consulta más apropiada en función de la materia y ámbito de que se trate, para consultar a los sujetos susceptibles de ser afectados por actos legislativos.

III. El órgano responsable emitirá la convocatoria correspondiente con cobertura territorial congruente a su ámbito de competencia.

IV. El órgano responsable establecerá en la convocatoria a la consulta como mínimo lo siguiente:

- a) Contenido del o los proyectos que motivan la consulta;
- b) Modalidad de la consulta;
- c) Cobertura territorial;
- d) Sujetos a consultar;
- e) Periodos y formas de registro y acreditación; y
- f) Fechas, lugares y horarios de realización de la consulta.

Si algún pueblo o comunidad indígena se considera excluido de la consulta podrá solicitar por escrito su participación al órgano responsable, dentro del plazo de registro. El órgano responsable está obligado a resolver dicha solicitud dentro de los cinco días hábiles posteriores a la recepción de la solicitud.

Artículo 25. Los resultados constarán en actas y se harán de conocimiento de los sujetos consultados y de las instancias que resolverán en definitiva respecto del proyecto legislativo, a efecto de que sean considerados en el dictamen correspondiente.

Artículo 26. Concluido el proceso legislativo, el órgano responsable deberá informar a los sujetos consultados de las formas en que se consideraron los resultados de la consulta en un plazo no mayor de treinta días.

En el caso del Congreso de la Unión, la Cámara de origen será la responsable de cumplir con lo establecido en el párrafo anterior.

Capítulo VII Del Financiamiento

Artículo 27. Los órganos responsables y técnicos, harán las previsiones presupuestales necesarias según corresponda para realizar las consultas, mismas que deberán incluirse en el Proyecto de Presupuesto de Egresos correspondientes.

Artículo 28. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal deberán de incluir en los presupuestos que aprueben las partidas necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Capítulo VIII De las Responsabilidades

Artículo 29. Incurrirán en responsabilidad administrativa, en términos de la legislación aplicable, los titulares de los órganos responsables y técnicos que teniendo la obligación de consultar en los términos de la presente ley, no lo hicieran.

Asimismo incurrirán en responsabilidad administrativa y la que resulte del caso específico los titulares de los órganos responsables que incumplan con lo establecido en el artículo 23 de este ordenamiento.

Transitorios

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

Segundo. Las legislaturas de los estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal adecuarán las leyes correspondientes, de conformidad con lo establecido en la presente ley, en un plazo no mayor a un año.

Tercero. En el caso de que en alguna entidad federativa no cuente con una institución especializada en materia indígena, el órgano responsable de la consulta en la entidad federativa, podrá solicitar a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas su colaboración como órgano técnico para efectos de la consulta, mientras se instituye el órgano local correspondiente.

Cuarto. El titular del Poder Ejecutivo federal dispondrá que el texto integro de la exposición de motivos del cuerpo normativo del presente decreto se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenara su difusión en sus comunidades.

Quinto. Se derogan todas las disposiciones que contravengan al presente decreto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de diciembre de 2011.

Diputado Teófilo Manuel García Corpus (rúbrica)