

INICIATIVA QUE EXPIDE LA LEY GENERAL DE CONSULTA A LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS, A CARGO DEL DIPUTADO ARMANDO CONTRERAS CASTILLO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Armando Contreras Castillo, integrante del Grupo Parlamentario de Morena, en la LXIV Legislatura, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración del pleno de esta honorable asamblea la siguiente iniciativa que crea la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

Las mexicanas y mexicanos decidimos el pasado primero de julio de 2018 cambiar el gobierno federal, para acabar con la corrupción, la inseguridad, la desigualdad y la injusticia y establecer gobiernos democráticos, que actúen en favor de la mayoría de la población, para aliviar sus males y carencias y establecer un desarrollo real para todas y todos. La justicia debe llegar de inmediato a los más desprotegidos, como lo son los pueblos y comunidades indígenas, así como los pueblos rurales y campesinos.

La pobreza y la miseria se han establecido, por generaciones, sobre los habitantes de los pueblos y comunidades indígenas y están siendo despojados de sus tierras y territorios. El mandato de los más de treinta millones de votos es acabar con estas injusticias y garantizar los derechos de los campesinos, de los ejidatarios y en especial de los pueblos y comunidades indígenas.

México es firmante de los acuerdos internacionales que establecen derechos humanos, económicos, sociales, culturales y políticos, que incluso han sido incorporados en nuestra Constitución política, pero en la práctica han sido quebrantados por diferentes instancias de gobierno, de la procuración de justicia y por corporaciones policíacas y militares.

El Estado mexicano, a través de la reforma constitucional publicada el 10 de junio del año 2011, elevó a rango constitucional los derechos humanos, consagrados en el pacto fundacional de la República y en los tratados internacionales ratificados por nuestro país, como lo señala el párrafo segundo del artículo primero constitucional, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.

Los derechos humanos plasmados en el Convenio 169 “Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), ya son normas constitucionales, por lo que todas las autoridades de los tres órdenes de poder, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar.

Así, el Convenio 169 en concordancia con la fracción IX, apartado B del artículo segundo constitucional consagra el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, por las autoridades de los tres órdenes de gobierno antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos o intereses.

Es un hecho notorio que las organizaciones indígenas y campesinas de nuestro país, han tenido que recurrir a su derecho de resistencia, en situaciones de carencia extrema, porque el Estado no toma en consideración su situación de vulnerabilidad de sus derechos.

Las concesiones mineras y la instalación de mega proyectos, otorgadas por el gobierno federal, han generado conflictos con las poblaciones afectadas y se ha escalado la confrontación entre las comunidades indígenas y de campesinos, con las empresas privadas nacionales y extranjeras, interesadas en la explotación de los recursos

ahí existentes. En esos casos los gobiernos han optado por disolver las manifestaciones de inconformidad, reprimiendo y encarcelando a dirigentes sociales.

Los sectores más desprotegidos han sido los pueblos y comunidades indígenas, por ello, en el Examen Periódico Universal de 2013, realizado por el Consejo de Derechos Humanos, de la Organización de las Naciones Unidas, esta instancia recomendó al Estado y gobierno mexicano, realizar una Ley de Consulta para Pueblos y Comunidades Indígenas, la cual, a la fecha, no se ha materializado, existiendo un incumplimiento del Presidente de la República y demás representantes del Estado mexicano.

No debe calificarse el derecho a la consulta previa, libre e informada y los procesos para implementarla como obstáculo para el desarrollo, cuando en realidad debe ser un ejercicio democrático esencial para garantizar derechos y proteger el patrimonio natural y cultural de la nación mexicana.

La consulta previa es un derecho fundamental, que tienen los pueblos indígenas, cada vez que alguna autoridad de los tres órdenes de gobierno, quiera tomar una decisión que pueda afectarles o cuando se pretenda realizar proyectos, obras o actividades dentro de sus territorios, que puedan perjudicarles directa o indirectamente.

A través del proceso de consulta, los pueblos y comunidades indígenas, pueden expresar su consentimiento libre, previo e informado o su rechazo de la medida que las autoridades pretendan implementar, además de hacer efectivo el deber de proteger la integridad cultural, social y económica y garantizar el derecho a la participación de estas colectividades.

La propuesta de Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas tiene como objetivo principal reglamentar de manera clara y precisa el derecho a la consulta previa, libre e informada, de tal forma que los pueblos y comunidades indígenas, a través de un proceso transparente puedan expresar su opinión en un medio libre, que se oponga a la coacción o interferencias con las que se pretendan tergiversar lo que decida el pueblo o comunidad indígena.

La propuesta consta de 26 artículos divididos en siete capítulos.

En las disposiciones generales, del capítulo I, se establece que la ley será de observancia general en todo el territorio nacional y garantizar, a los pueblos y comunidades indígenas su derecho a la consulta, cuando el Estado prevea medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar o los afecten directamente. Los pueblos y comunidades indígenas sólo serán consultados a través de sus instituciones o autoridades representativas.

La consulta tiene la finalidad de llegar a un consentimiento libre, previo e informado, a través de acuerdos y será requisito previo a la ejecución de las acciones del Estado que la motiven.

Se establece que esta ley se sujetará a los siguientes principios: respeto a la libre determinación; buena fe; equidad; equidad de género; interculturalidad; participación; y transparencia.

En el capítulo II se define que los sujetos de consulta son: los pueblos indígenas, las comunidades indígenas, comunidades afroamericanas y las comunidades indígenas que residen en el territorio nacional en zonas urbanas o rurales, distintas a las de su origen. Asimismo, se definen los sujetos obligados a consultar a los pueblos y comunidades indígenas.

En el capítulo III se establece el objeto y materia de la consulta, que será “lograr el consentimiento previo, libre e informado a través de acuerdos” respecto a: la ejecución de obra pública, la expropiación de tierras, el otorgamiento de concesiones y permisos, la imposición de modalidades a las propiedades de los núcleos, los

programas sectoriales o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas, acciones específicas que los afecten y las iniciativas o reformas legislativas que afecten directamente sus derechos.

Asimismo, se excluyen de la consulta las acciones emergentes de combate a epidemias y de auxilio por desastres, así como las Leyes de Ingresos y el Presupuesto de Egresos.

En el capítulo IV se establecen los procedimientos de la consulta, garantizando mecanismos de difusión en todas las etapas de la consulta; el uso de lenguas indígenas; la definición de actividades de consulta y calendario para su cumplimiento; la sistematización de resultados y definición de acuerdos y la entrega de los resultados a las partes.

Se establece que los acuerdos a que se lleguen en el proceso de la consulta, serán objeto de convenio entre los pueblos y comunidades indígenas consultados y los órganos de gobierno responsables.

El capítulo V establece qué hacer con los resultados de la consulta; en el capítulo VI se define cómo se financiará la consulta y en el capítulo VII se establecen las responsabilidades.

Es por todo esto que ponemos a consideración del pleno la siguiente iniciativa de

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

Único. Se expide la Ley General de Consulta a los Pueblos y Comunidades Indígenas, para quedar como sigue:

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 y autoridades representativas, cuando el Estado prevea medidas legislativas o administrativas que los puedan afectar o los afecten directamente en sus derechos e intereses. 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 el consentimiento libre, previo e informado a través de acuerdos, en los términos de esta ley.

Artículo 4. La consulta es requisito en la planeación y previo a la ejecución de las acciones del Estado, que la motivan.

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

I. 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.

II. 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.

III. 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, sobre acciones legislativas o administrativas que estas 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.

IV. Consentimiento libre, previo e informado: aceptación o acuerdo de los pueblos y comunidades indígenas sobre las medidas que el Estado prevé realizar y que los afecten directamente, tomada sin coacción y con información oportuna, adecuada y suficiente.

V. Autoridades e instituciones representativas de los pueblos y comunidades indígenas: las que cada pueblo o comunidad instituyen, de conformidad con sus sistemas normativos.

VI. Afectación directa: cambios, positivos o negativos, que una medida legislativa o administrativa puede producir sobre la forma de vida de los pueblos y comunidades indígenas impactando en sus derechos e intereses.

VII. 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 medidas o acciones que puedan afectar directamente a los pueblos y comunidades indígenas, obligados a realizar la consulta.

VIII. Órgano técnico: dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal 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.

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

I. 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.

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

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

IV. Equidad de Género: participación equitativa de las mujeres al interior de los pueblos y comunidades indígenas en el proceso de consulta.

V. 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 y comunidades indígenas.

VI. Participación: intervención libre y activa de los pueblos y comunidades indígenas en la formulación, implementación y evaluación de las medidas que les afecten directamente.

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 De los sujetos

II

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 medidas 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.
 - c) Los órganos autónomos.
- II. En las entidades federativas:
 - a) Las dependencias y entidades de la administración pública.
 - b) Las legislaturas locales.
 - c) Los órganos autónomos locales.

III. En los municipios, la Administración Pública Municipal y, en el caso de la Ciudad de México, las Alcaldías.

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

Capítulo Del objeto y materia de la consulta

III

Artículo 9. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas tendrán como objeto lograr el consentimiento previo, libre e informado a través de 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 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. Los programas sectoriales o especiales de atención a los pueblos y comunidades indígenas;
- VI. Las Acciones específicas de los tres órdenes de gobierno que afecten o puedan afectar sus derechos, y;
- VII. Iniciativas o reformas legislativas que afecten o puedan afectar directamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

El consentimiento se expresará mediante acuerdos que acepten el proyecto original, modifiquen la realización del acto o establezcan condiciones para su ejecución.

Artículo 10. La consulta a los pueblos y comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, los estatales y municipales será 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, será de conformidad con la legislación aplicable en las entidades federativas.

Artículo 11. No serán materia de consulta los siguientes asuntos:

- I. Las acciones emergentes de combate a epidemias;
- II. Las acciones emergentes de auxilio en desastres, y
- III. Las leyes de ingresos y los Presupuestos de Egresos.

Capítulo Del procedimiento de consulta

IV

Artículo 12. El órgano responsable que pretenda realizar medidas administrativas o legislativas 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 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, esta se acreditará a través del acta o documento similar 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. Al inicio del proceso de consulta el órgano responsable con la coadyuvancia del órgano técnico:

- I. Integrará la información sobre la acción prevista, misma que deberá 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 le afecte o pueda afectar la acción del Estado podrá solicitar su inclusión en el proceso de consulta.

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

- a) Entregar la información relativa a la acción a consulta, esta 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 indígenas que designen y acrediten a sus autoridades o instituciones representativas, y
- d) Acordar la próxima reunión para elaborar y consensuar entre las partes, el programa de trabajo de consulta.

Artículo 15. El programa de consulta contendrá por lo menos las siguientes etapas:

- I. Mecanismos de difusión de las etapas de la consulta;
- II. Uso de lenguas indígenas y apoyo de intérpretes y traductores;
- III. Definición de actividades y el calendario para llevarlas a cabo;
- IV. Los procedimientos específicos técnicos meteorológicos 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 16. Una vez consensuado el programa de consulta se procederá a su ejecución.

Artículo 17. Las autoridades de los distintos órdenes de gobierno celebrarán convenios de coordinación para realizar la consulta, cuando por la naturaleza del acto que la motiva y en concordancia con las leyes de la materia de que se trate exista concurrencia.

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

Artículo 18. En cada caso, el órgano responsable abrirá un expediente que contenga por lo menos:

- I. Las acciones 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.

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

Artículo 19. Los acuerdos 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 20. En caso de que el órgano responsable inicie la ejecución de acciones sin haber consultado a los pueblos o comunidades indígenas afectados directamente, a través de sus autoridades e instituciones representativas; estos tendrán acción para exigir la suspensión, de la o las medidas hasta que se realice la consulta.

Para la procedencia de la suspensión a que se refiere el párrafo anterior bastará la comunicación por escrito de la autoridad o institución representativa del pueblo o comunidad indígena, al órgano responsable, señalando la afectación o posibles afectaciones de o las acciones. El órgano responsable está obligado a suspender inmediatamente las acciones al recibir el escrito.

Artículo 21. La consulta podrá suspenderse temporal o definitivamente:

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

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.

Capítulo De los resultados de la consulta

V

Artículo 23. 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 lengua de la comunidad o pueblo indígena que corresponda.

Los resultados, tanto los de cada una de las etapas, como los generales, deberán constar en actas y difundirse a los consultados, por los medios adecuados.

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

Capítulo Del financiamiento

VI

Artículo 24. Los órganos responsables y técnicos, harán las previsiones presupuestales necesarias según corresponda para realizar las consultas.

Artículo 25. La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de los estados y el Congreso de la Ciudad de México, deberán de incluir en los presupuestos que aprueben las partidas necesarias para el cumplimiento de la presente ley.

Capítulo De las responsabilidades

VII

Artículo 26. 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.

En el supuesto del artículo 20 el órgano responsable no suspenda la acción, el titular de este incurrirá en responsabilidad administrativa y la que resulte del caso específico.

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 de la Ciudad de México 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 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 íntegro de la ley y de la exposición de motivos del cuerpo normativo del presente decreto se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

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

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de septiembre de 2019.

Diputado Armando Contreras Castillo (rúbrica)