



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



Ciudad de México, martes, 11 de mayo de 2021

**SENADOR OSCAR EDUARDO RAMÍREZ AGUILAR
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA
DE LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA UNIÓN
PRESENTE**

El suscrito Senador **MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA**, integrante y Coordinador del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática de la LXIV Legislatura, con fundamento en lo establecido en los artículos 71, fracción II; 78, fracción III; 55 fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y 8 numeral 1, fracción II y 64 párrafo 3 del Reglamento del Senado de la República, someto a consideración de esta Honorable Asamblea, la siguiente **INICIATIVA CON AVAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO CON PROYECTO DE DECRETO POR EL SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 7 Y 11 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**, con base en la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



México es una nación pluricultural en la que convergen diversas costumbres, tradiciones, idiomas, formas de pensar, creencias e identidades. Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce una parte de esta diversidad, lo que sin duda representa un avance en la plena vigencia de los derechos de un sector importante de nuestra población.

Sin embargo, la realidad es que dichas comunidades viven cotidianamente en una situación de desigualdad, que se refleja, entre otros aspectos, en las decisiones que toman las autoridades municipales respecto de la provisión de servicios públicos, destinando poco o nada a la atención de sus necesidades.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), 25.7 millones de personas, es decir el 21.5% de la población, se autoadscribe como indígena. Mientras tanto, 12 millones de habitantes (10.1% de la población) señalaron vivir en hogares indígenas.

Según el CONEVAL, en 2015, en los municipios cuya población indígena representaba entre el 70% y 100% de la población total, el 83% de esta vivía en situación de pobreza y el 42% en situación de pobreza extrema.



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



Asimismo, en los municipios cuya población indígena representaba entre el 40% y el 69% de la población total, el 70.7% de esta vivía en situación de pobreza y el 24% en situación de pobreza extrema.

Las personas indígenas que viven en municipios en los que hay comunidades indígenas tienen derecho a la autonomía y libre determinación como comunidad o pueblo indígena.

Sin embargo, por el hecho de vivir en un municipio, tienen derecho a gozar de los servicios previstos en la fracción III del artículo 115 de la Constitución: *“agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales, alumbrado público, limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos, mercados y centrales de abastos, panteones, rastro, calles, parques, jardines y su tratamiento, seguridad y los demás que las legislaturas locales determinen.”*

En función de armonizar el ejercicio de los derechos establecidos en los artículos 2º y 115 constitucionales, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, es necesario que sus miembros participen de la conformación y la toma de decisiones del ayuntamiento, y que éste respete los límites y alcances de su autoridad frente a aquellas.

El Tribunal Federal Electoral, en la sentencia relativa al expediente SUP-JDC-1865/2015, estableció una interpretación relativa al ejercicio de los derechos de libre determinación y autonomía de los pueblos y



comunidades indígenas. La autoridad jurisdiccional puso el énfasis en distintas aristas para resolver la cuestión, entre otras:

1. Derechos de los pueblos y comunidades indígenas y deberes específicos de protección y garantías del derecho colectivo de los pueblos y comunidades indígenas a participar de manera eficaz en los procesos de toma de decisiones que puedan afectar sus derechos.
2. Derecho a la consulta de los pueblos y comunidades indígenas.
3. Interpretación sistemática de los artículos 2º y 115 constitucionales en clave de derechos humanos de las personas, pueblos y comunidades indígenas.
4. El principio constitucional de ejercicio directo de los recursos por las comunidades indígenas en contextos específicos.



5. Reconocimiento constitucional del ejercicio directo de los recursos por las comunidades y pueblos indígenas como personas morales de derecho público a su autonomía en el ámbito comunal.

1. Respecto de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, estableció que aquellos que formen una unidad social, económica y cultural, que reconozcan autoridades propias de acuerdo a sus sistemas normativos, tienen reconocidos los derechos básicos a la autodeterminación y autonomía, y consecuentemente, a determinar libremente su condición política y cultural y, específicamente, a administrar los recursos que les correspondan, así como a participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional, regional y municipal, susceptibles de afectarles directamente.

Esto fue determinado así debido a que la participación, la consulta y el ejercicio presupuestal son necesarios para el ejercicio de los derechos de autonomía y libre determinación que les otorga el artículo 2º Constitucional.

Al respecto, el Tribunal argumentó que el derecho a la autodeterminación está estrechamente vinculado al desarrollo económico social y cultural.



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



Asimismo, considera que la titularidad de esos derechos entraña el reconocimiento de la capacidad de decidir sobre lo propio, de conformidad con el principio de la maximización de la autonomía.

2. Respecto al derecho de consulta, el Tribunal Electoral argumentó que por jurisprudencia de la Corte, siempre se deben llevar a cabo las consultas a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus autoridades, de manera previa, libre, informada y de buena fe, cuando las autoridades pretendan adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses.

Sirvió de apoyo a esa argumentación la siguiente tesis:

“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.

La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de

*decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, 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, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; b) culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; c) informada; y, d) de buena fe. En el entendido 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.*

3. Respecto a la interpretación sistemática de los artículos 2º y 115 constitucionales, el Tribunal Electoral determinó que, si bien el municipio es una institución flexible, **la libre determinación y autonomía forman un entramado normativo que se enmarca necesariamente en la estructura constitucional del municipio libre como institución política fundamental del Estado federal mexicano.**

4. Asimismo, de la interpretación sistemática de los artículos 2º y 115 constitucionales, en conjunto con el artículo 1º constitucional, el Tribunal estableció que las autoridades municipales tienen la obligación directa de determinar equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades indígenas administrarán directamente (artículo 2º constitucional). Asimismo, en virtud del principio de ejercicio directo del ayuntamiento de los recursos, según el cual todos los recursos de la hacienda municipal deben ejercerse directamente por los ayuntamientos “o bien, por quienes ellos autoricen conforme a la ley” (artículo 115 constitucional)

5. Respecto del principio constitucional de ejercicio directo de los recursos por las comunidades indígenas en contextos específicos, aunque se limitó a determinar el contenido y alcance de los derechos políticos electorales de las comunidades indígenas, derivados de la libre determinación y autonomía y no la definición de las competencias de éstas o de los municipios, sí arrojo luz sobre la obligación que tienen las autoridades municipales de determinar equitativamente las asignaciones presupuestarias que las comunidades indígenas administrarán directamente para fines específicos; ya que interpretó dicha obligación, establecida en el apartado B del artículo 2º constitucional, de manera sistemática con la potestad del municipio libre para administrar los recursos de la hacienda pública municipal de



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



manera directa, “o bien por quienes ellos autoricen conforme a la ley”, en los términos del último párrafo de la fracción IV del artículo 115 de la Constitución.

Por lo anterior, consideramos que se encuentra expreso que el municipio puede delegar el ejercicio del presupuesto en otra persona moral de derecho público, como los son los pueblos y comunidades indígenas.

Lo anterior, permite enfatizar que la noción de municipio libre debe armonizarse con el derecho a la autodeterminación de los pueblos y comunidades indígenas que lo integren.

Objeto de la Iniciativa:

La presente iniciativa pretende otorgar un marco legal a los mecanismos que las comunidades indígenas podrán utilizar para ejercer los derechos específicos necesarios para su libre determinación y autonomía, de conformidad con la Constitución y en términos de los elementos que el Tribunal Electoral determinó en la sentencia del expediente SUP-JDC-1865/2015.

Actualmente, los pueblos y comunidades indígenas cuentan con el derecho a elegir un representante ante los ayuntamientos, sin embargo, no hay claridad sobre las facultades con las que cuenta dicho representante, por lo que es necesario establecer sus alcances, en atención a lo establecido en la Constitución.



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



En términos de la interpretación sistemática realizada por el Poder Judicial, de los artículos 2º y 115 constitucionales ya referidos, los pueblos y comunidades indígenas tienen derecho a ser consultados y a participar en los asuntos que les afecten sus derechos e intereses. Asimismo, se tiene claridad sobre la facultad que tienen los municipios para autorizar el uso de recursos públicos pertenecientes a la hacienda municipal por entidades distintas a estos, en los términos que establezca la ley.

Consecuentemente, es pertinente la presente propuesta, toda vez que con ella se establece la regulación para que en materia de asentamientos humanos, los pueblos y comunidades indígenas puedan participar en las decisiones relativas a medidas que puedan afectar sus derechos o intereses; así como establecer en la ley la facultad de los municipios para autorizar a los pueblos y comunidades indígenas el ejercicio de recursos pertenecientes a la hacienda pública municipal, de conformidad con el último párrafo de la fracción IV, del artículo 115 constitucional.

Para mayor claridad se presenta el siguiente cuadro comparativo entre el texto vigente y el texto propuesto:

**LEY GENERAL DE ASENTAMIENTO HUMANOS,
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
<p>Artículo 7. Las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, serán ejercidos de manera concurrente por la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales, en el ámbito de la competencia que les otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y esta Ley, así como a través de los mecanismos de coordinación y concertación que se generen.</p>	<p>Artículo 7. ...</p>
<p>SIN CORRELATIVO</p>	<p>Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, deberán consultar a las comunidades y pueblos indígenas, antes de adoptar cualquier acción o medida que los involucre, o que sea susceptible de afectar sus derechos e intereses.</p>

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTO HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
SIN CORRELATIVO	La consulta a que se refiere el párrafo anterior deberá llevarse a cabo de manera previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, libre, informada y de buena fe
Artículo 11. Corresponde a los municipios:	Artículo 11. ...
I. a XXIII.
XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la Resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos, y	XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la Resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos;
SIN CORRELATIVO	XXV. Generar convenios o acuerdos de coordinación y/o concertación con los pueblos y comunidades indígenas que se encuentren en su territorio para garantizar la prestación de servicios

LEY GENERAL DE ASENTAMIENTO HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO	
TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
	<p>públicos municipales, en términos de la legislación aplicable.</p> <p>Para los efectos conducentes a lo establecido en el párrafo anterior, los municipios podrán autorizar a los pueblos y comunidades indígenas para que los recursos que integran la hacienda municipal sean ejercidos por estas;</p>
SIN CORRELATIVO	<p>XXVI. Garantizar el derecho a la participación de las comunidades indígenas en la definición de las actividades, acciones, planes, programas y/o políticas públicas que le conciernan a éstas, a través de los representantes ante los ayuntamientos que hayan elegido, conforme al artículo 26 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y</p>
XXV. Las demás que les señale	XXVII. Las demás que les señale



**LEY GENERAL DE ASENTAMIENTO HUMANOS,
ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO**

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA DE LA INICIATIVA
esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.	esta Ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

Por lo anteriormente expuesto, someto a consideración de esta H. Asamblea, la siguiente:

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN LOS ARTÍCULOS 7 Y 11 DE LA LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO.

ÚNICO. Se reforman los artículos 7 y 11 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano:

Artículo 7. ...

Las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, deberán consultar a



Senador Miguel Ángel Mancera Espinosa



las comunidades y pueblos indígenas, antes de adoptar cualquier acción o medida que los involucre, o que sea susceptible de afectar sus derechos e intereses.

La consulta a que se refiere el párrafo anterior deberá llevarse a cabo de manera previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales, libre, informada y de buena fe

Artículo 11. ...

I. a XXIII. ...

XXIV. Promover y ejecutar acciones para prevenir y, mitigar el riesgo de los asentamientos humanos y aumentar la Resiliencia de los mismos ante fenómenos naturales y antropogénicos;

XXV. Generar convenios o acuerdos de coordinación y/o concertación con los pueblos y comunidades indígenas que se encuentren en su territorio para garantizar la prestación de servicios públicos municipales, en términos de la legislación aplicable.

Para los efectos conducentes a lo establecido en el párrafo anterior, los municipios podrán autorizar a los pueblos y comunidades indígenas para que los recursos que integran la hacienda municipal sean ejercidos por estas;

XXVI. Garantizar el derecho a la participación de las comunidades indígenas en la definición de las actividades, acciones, planes, programas y/o políticas públicas que le conciernan a éstas, a través de los representantes ante los ayuntamientos que hayan elegido, conforme al artículo 26 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y

XXVII. Las demás que les señale esta ley y otras disposiciones jurídicas federales y locales.

TRANSITORIO

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



SENADOR MIGUEL ÁNGEL MANCERA ESPINOSA