



CONGRESO DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO

Gaceta Parlamentaria

Tercera Época

Tomo II

062 Q •

21 de noviembre 2019.

MESA DIRECTIVA

Dip. Antonio de Jesús Madriz Estrada

Presidencia

Dip. Adriana Gabriela Ceballos Hernández

Vicepresidencia

Dip. Yarabí Ávila González

Primera Secretaría

Dip. Octavio Ocampo Córdova

Segunda Secretaría

Dip. Baltazar Gaona García

Tercera Secretaría

JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA

Dip. Javier Estrada Cárdenas

Presidencia

Dip. Teresa López Hernández

Integrante

Dip. Eduardo Orihuela Estefan

Integrante

Dip. Araceli Saucedo Reyes

Integrante

Dip. Brenda Fabiola Fraga Gutiérrez

Integrante

Dip. Wilma Zavala Ramírez

Integrante

Dip. Ernesto Núñez Aguilar

Integrante

Dip. Antonio de Jesús Madriz Estrada

Integrante

SECRETARÍA DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS

Mtra. Beatriz Barrientos García

Secretaria de Servicios Parlamentarios

Lic. Abraham Ali Cruz Melchor

Director General de Servicios de

Apoyo Parlamentario

Lic. Ana Vannesa Caratachea Sánchez

Coordinadora de Biblioteca, Archivo

y Asuntos Editoriales

Mtro. Ricardo Ernesto Durán Zarco

Jefe del Departamento de Asuntos Editoriales

La GACETA PARLAMENTARIA es una publicación elaborada por el DEPARTAMENTO DE ASUNTOS EDITORIALES. *Corrector de Estilo: Juan Manuel Ferreyra Cerriteño. Formación, Reporte y Captura de Sesiones:* Georgina Zamora Marín, Gerardo García López, Juan Arturo Martínez Ávila, María del Socorro Barrera Franco, María Elva Castillo Reynoso, Mario Eduardo Izquierdo Hernández, Martha Morelia Domínguez Arteaga, Melissa Eugenia Pérez Carmona, Mónica Ivonne Sánchez Domínguez, Moises Cruz Fonseca, Nadia Montero García Rojas, Paola Orozco Rubalcava, Perla Villaseñor Cuevas.

HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO

SEPTUAGÉSIMA CUARTA LEGISLATURA

Segundo Año de Ejercicio

Primer Periodo Ordinario de Sesiones

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO MEDIANTE EL CUAL SE REFORMA LA FRACCIÓN V DEL ARTÍCULO 3° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO, PRESENTADA POR EL DIPUTADO OSIEL EQUIHUA EQUIHUA, INTEGRANTE DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO MORENA.

Dip. Antonio de Jesús Madriz Estrada,
 Presidente de la Mesa Directiva del
 H. Congreso del Estado de Michoacán.
 Presente.

El que suscribe, Osiel Equihua Equihua, Diputado integrante del Grupo Parlamentario del Partido MORENA, dentro de la LXXIV Septuagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 36 fracción II y 44 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; así como el 8° fracción II, 234 y 235 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo, me permito someter a consideración del Pleno de esta Soberanía la presente *Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se modifica la fracción V del artículo 3° de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo*, al tenor de la siguiente

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas, así como las subsecuentes exigencias para los Estados, fue reconocido en primera instancia por el derecho internacional. Dentro de la tipología de tratado, este derecho se encuentra reconocido en el artículo sexto del Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Dentro de la categoría de declaración, localizamos el derecho a la consulta en la Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, específicamente su artículo XXIII; a la par del numeral 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. La conformación de este corpus iuris de derecho internacional permite establecer que la consulta de los pueblos indígenas se compone de tres calificativos: previa, libre e informada; que, y junto con los procedimientos apropiados, la realización a través de las instituciones representativas de los pueblos, la buena fe y el fin de obtener el consentimiento del pueblo consultado, forman parte de las exigencias con que debe cumplir la consulta.

El parámetro de previa se encuentra normado en el artículo 15.2 del Convenio Núm. 169 y el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, donde se estipula que las consultas a los pueblos indígenas deben realizarse antes de la adopción de medidas administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectarles directamente, con el propósito de que

lo manifestado por ellos pueda impactar en las decisiones que se tomen sobre aquellas.

El hecho de que la consulta deba de ser libre se refiere a que el Estado debe asegurar condiciones de seguridad y transparencia durante la realización de la consulta. Teniendo su fundamento en el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, esta característica alude a que durante el proceso de consulta no haya coerción, presión o manipulación de los pueblos participantes por parte o con aquiescencia del Estado.

El rasgo de que sea informada encuentra su sostén en el artículo 6 del Convenio Núm. 169 y el artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y se relaciona con la finalidad de la consulta, puesto que la información es necesaria en todo proceso de toma de decisiones. En este sentido, el Grupo de Naciones Unidas sobre el Desarrollo ha señalado la información mínima con la que se considera cumplimentado este parámetro, siendo estos: La naturaleza, envergadura, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad pro-puesto; la razón, razones o el objeto; la duración; la ubicación de las áreas que se verán afectadas; una evaluación preliminar de los probables impactos económicos, sociales, culturales y ambientales; el personal que probablemente intervenga; y, los procedimientos que puede entrañar el proyecto.

Por otro lado, el requerimiento de buena fe en el contexto del derecho a la consulta emana del artículo 6 del Convenio Núm. 169, y en el ya citado artículo 19 de la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que en su parte conducente señala: “los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados”. Es decir, el Estado debe desplegar esfuerzos para intentar generar consensos en cuanto a los procedimientos de consulta, de facilitar su acceso dándoles amplia difusión y de crear un clima de confianza con los pueblos indígenas que propicie un diálogo productivo.

Por otro lado, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos desempeñan un importante papel en el desarrollo del contenido del derecho a la consulta por su relevancia para el sistema jurídico mexicano derivada, sobre todo, del reconocimiento de su vinculatoriedad por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En varios asuntos, la Corte ha indicado el deber de realizar consultas con los pueblos indígenas para la resolución de

cuestiones que puedan afectarles, especialmente para deslindar y titular sus tierras. De este modo, es que la Corte ha abordado directamente el contenido del derecho a la consulta en los casos de Pueblo Saramaka vs. Suriname (2008) y Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador (2012).

En México, podemos encontrar diversas fuentes aplicables sobre la consulta previa, libre e informada. Dentro del bloque de constitucionalidad se localizan dentro del parámetro las normas provenientes del Convenio Núm. 169 de la OIT que fue ratificado por México en 1990, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que se han aludido previamente, así como el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

No obstante, el artículo 2º de nuestra Carta Magna reduce la celebración de la consulta a los supuestos de diseño de planes y programas educativos y de elaboración de los planes de desarrollo en los distintos niveles de gobierno; además, no señala parámetro alguno a cumplir, esta acotación del derecho en estudio de la ley fundamental se subsana por la existencia de las normas del corpus iuris internacional en la materia, recogidas en dicho bloque de constitucionalidad. Por ello, es que se puede señalar que actualmente México carece de una ley federal o general que regule específicamente el derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos indígenas.

De este modo, hasta ahora el derecho a la consulta se aborda, como cuestión accesoria en diversas leyes federales: la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (art. 3º, fracción VI), en la que se reconoce como principio que regirá las acciones del organismo descentralizado federal. La Ley del Instituto Mexicano de la Juventud (artículo 4º, fracción V), que se refiere a la necesidad de realizar consultas para implementar medidas sobre el desarrollo de los jóvenes indígenas. La Ley de Planeación, por su parte, sólo menciona la consulta a pueblos indígenas y le atribuye la finalidad de recoger la opinión de éstos sobre los planes de desarrollo que los afecten, y le da facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para celebrarla (art.14 y 20 bis). El resto de las leyes que abordan el derecho a la consulta, tienen que ver con planes de desarrollo e inversión a gran escala, como la Ley Federal de Zonas Económicas Especiales (art. 18), Ley General de Desarrollo Forestal (art.1º en relación con la CPEUM), Ley de Bioseguridad de Organismos Genéticamente Modificados (art. 108), Ley de Hidrocarburos (art.120), Ley de la Industria

Eléctrica (art.119) y Ley de Energía Geotérmica (art. 4º).

En el ámbito local, el derecho a la consulta se recoge en las constituciones estatales, leyes sobre derechos de los pueblos indígenas y leyes específicas. Las entidades federativas que reconocen dicho derecho a nivel constitucional son: Campeche, Colima, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán. Oaxaca lo hace en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (art. 25). Lo establecido sobre la consulta por las citadas entidades, transita desde la que podría llamarse “consulta limitada”, cuyos supuestos de aplicación son: la adopción de planes estatales y municipales de desarrollo y medidas relacionadas con la educación, en Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sonora y Yucatán; hasta recoger la consulta con la finalidad de obtener el consentimiento previo, libre e informado ante medidas legislativas y administrativas, como en Chihuahua, Campeche e Hidalgo, a tono con la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, pero sin abundar más sobre el particular.

Empero, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado que el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la consulta constituye una prerrogativa necesaria para salvaguardar la libre determinación de los pueblos, fijando cuatro parámetros específicos que debe cumplir la consulta: debe ser previa, culturalmente adecuada a través de sus representantes o autoridades tradicionales; informada.

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.

A pesar de ello, existe una deplorable forma en que los derechos a la consulta previa y al consentimiento han sido abordados por las autoridades en México, incluso, esta ha sido expuesta por instancias internacionales, como es el caso del Grupo de Trabajo de la ONU sobre la Cuestión de los Derechos Humanos y las Empresas Transnacionales y otras Empresas, la relatora de los derechos de los pueblos indígenas, Tauli-Corpuz; el relator de la situación de los defensores de los derechos humanos, Michel Forst; y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Además, en el ámbito nacional también se ha evidenciado tal circunstancia, pues, en 2016, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos emitió la recomendación general 27/2016 en la que señalaba como fallas identificadas en los casos de su conocimiento: la nula voluntad de las autoridades para celebrar los procesos de consulta, la anteposición de intereses económicos a los derechos de los pueblos indígenas y la violación a casi todas las características (previa, libre, informada, de buena fe y con procedimientos adecuados) que deben revestir estos procesos de acuerdo con el derecho internacional de los derechos humanos.

Actualmente, lo que sucede asiduamente en casos de omisión al derecho de consulta ante medidas administrativas, es que estas son conocidas por la judicatura o máximos tribunales, conllevando a sentencias que reconocen las violaciones a derechos de los pueblos indígenas y ordenando la celebración de una nueva consulta, para que después, la autoridad que no respetó dicho derecho en primera instancia, decida de nuevo sobre la medida. De este modo, dichas consultas son producto de una sentencia, y dejan de cumplir una de las exigencias fundamentales esbozadas con anterioridad, es decir, el carácter previo a la ejecución de la medida que el Estado desea implementar.

Si bien, el artículo 3º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo reconoce una serie de derechos para los pueblos y comunidades indígenas, es omiso de otorgar un reconocimiento al derecho de consulta bajo los parámetros internacionales, teniendo como lo más próximo la fracción V del referido artículo, que señala: “A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas

o legislativas que los afecten”. En consecuencia, para cumplir con los estándares de derecho internacional, debe de existir un reconocimiento constitucional local donde se especifique que la consulta debe celebrarse bajo los parámetros de previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada.

De este modo, la finalidad de esta modificación responde a garantizar y promover los derechos fundamentales de los pueblos y comunidades indígenas integrantes del Estado de Michoacán, tocante al derecho a la consulta previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada; todo ello en concordancia con el contenido de nuestra Carta Magna y los tratados internacionales de los que nuestro país forma parte.

Por lo antes expuesto y fundado, me permito someter a consideración de esta H. Asamblea el siguiente Proyecto de

DECRETO

Artículo Único. Se modifica la fracción V del artículo 3º de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, para quedar como sigue:

Artículo 3º.

[...]

V. A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas, legislativas o de cualquier otro tipo susceptibles de afectarles, para salvaguardar sus derechos. Las consultas tendrán carácter vinculante en términos de lo que establezca la Ley. La consulta deberá ser previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada; así como de acuerdo con los estándares internacionales aplicables con la finalidad de obtener su consentimiento libre e informado.

TRANSITORIOS

Primero. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno Constitucional del Estado de Michoacán de Ocampo.

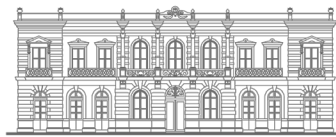
DADO EN EL PALACIO DEL PODER LEGISLATIVO. Morelia, Michoacán, a los 15 quince días del mes de noviembre del año 2019 dos mil diecinueve.

Atentamente

Dip. Osiel Equihua Equihua

ANEXO
CUADRO COMPARATIVO

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA
<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO</p>	<p>CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MICHOACÁN DE OCAMPO</p>
<p><i>Artículo 3°.</i> El Estado de Michoacán tiene una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>[...]</p> <p>Los pueblos y las comunidades indígenas tendrán los derechos siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>V. A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas o legislativas que los afecten;</p>	<p><i>Artículo 3°.</i> El Estado de Michoacán tiene una composición multicultural, pluriétnica y multilingüe sustentada originalmente en sus pueblos y comunidades indígenas.</p> <p>[...]</p> <p>Los pueblos y las comunidades indígenas tendrán los derechos siguientes:</p> <p>[...]</p> <p>V. A la consulta y a los mecanismos de participación ciudadana previstos en esta Constitución, cuando se prevean ejecutar acciones y medidas administrativas, legislativas o de cualquier otro tipo susceptibles de afectarles, para salvaguardar sus derechos. Las consultas tendrán carácter vinculante en términos de lo que establezca la Ley. La consulta deberá ser previa, libre, informada, de buena fe y culturalmente adecuada; así como de acuerdo con los estándares internacionales aplicables con la finalidad de obtener su consentimiento libre e informado.</p>



L X X I V
L E G I S L A T U R A

CONGRESO DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO





CONGRESO DEL ESTADO
DE MICHOACÁN DE OCAMPO



— 2019 —

**CENTENARIO LUCTUOSO DEL
GRAL. EMILIANO ZAPATA SALAZAR**



www.congresomich.gob.mx