De conformidad con las disposiciones del artículo 113 del Reglamento de la Asamblea Legislativa, el Departamento Secretaría del Directorio incorpora el presente texto al Sistema de Información Legislativa (SIL), de acuerdo con la versión electrónica suministrada.

ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

PROYECTO DE ACUERDO LEGISLATIVO

ADICIÓN DE UN NUEVO ARTÍCULO 157 BIS AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA GARANTIZAR LA CONSULTA INDÍGENA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA
DIPUTADO

EXPEDIENTE N° 22.454

PROYECTO DE ACUERDO LEGISLATIVO

ADICIÓN DE UN NUEVO ARTÍCULO 157 BIS AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA GARANTIZAR LA CONSULTA INDÍGENA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Expediente N° 22.454

ASAMBLEA LEGISLATIVA:

La Constitución Política establece la jerarquía de los acuerdos internacionales debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa por encima de las leyes internas, en su artículo 7, que expresa:

"ARTÍCULO 7º.- Los tratados públicos, los convenios internacionales y los concordatos, debidamente aprobados por la Asamblea Legislativa, tendrán desde su promulgación o desde el día que ellos designen, autoridad superior a las leyes.

Los tratados públicos y los convenios internacionales referentes a la integridad territorial o la organización política del país, requerirán de la aprobación de la Asamblea Legislativa, por votación no menor de las tres cuartas partes de la totalidad de sus miembros, y la de los dos tercios de los miembros de una Asamblea Constituyente, convocada al efecto."

De la literalidad de lo transcrito se desprende que la Asamblea Legislativa, para legislar, debe atenerse a lo que se ha establecido en los instrumentos de derecho internacional que ella misma ha avalado.

Entre los tratados que ha aprobado el Parlamento costarricense se encuentra el Convenio 196 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Ley N°7316 del 03 de noviembre de 1992. A la luz del artículo 7 de la Carta Fundamental, esta norma es superior a la Ley, de manera que las personas legisladoras no tienen la posibilidad ni de modificarla ni de incumplirla: están sujetas a las disposiciones de rango jurídico superior, deben acatarlas.

Entre las disposiciones de obligatorio acatamiento por parte de la Asamblea Legislativa, destaca en lo que interesa al efecto, el artículo 6.1.a del Convenio N°169 de la OIT:

"1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; (…)"

De dicha norma se desprenden, al menos, tres obligaciones para el Estado costarricense -en específico para la Asamblea Legislativa-: i) la obligatoriedad de consultar a los pueblos indígenas, ii) la obligatoriedad de realizar la consulta con procedimientos apropiados y mediante sus instituciones representativas y iii) la obligatoriedad de consultar las medidas legislativas que les afecten.

La Sala Constitucional ya ha analizado situaciones relacionadas con la consulta indígena desde la Asamblea Legislativa. A continuación, se transcribe el apartado considerativo de la resolución N°8664-97:

"II.- Sobre el fondo: (…) En el caso que nos ocupa, la Comisión Permanente de Asuntos Sociales de la Asamblea Legislativa, realizó el veintisiete de julio de mil novecientos noventa y siete, en la Comunidad Indígena de Ujarrás, la Consulta prevista en el supracitado artículo, la cual se realizó con la debida participación de los indígenas del lugar, debido a la ***amplia divulgación*** *que, para la realización de tal evento efectuó la Comisión recurrida. Nótese que del informe rendido por dicha Comisión -que se tiene dado bajo juramento de conformidad con el artículo 44 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional- resulta que, de previo a la realización de la Consulta en cuestión, y una semana antes de su realización, se exhibieron afiches de invitación al proceso de Consulta, y se hicieron reuniones sobre el particular con dirigentes de la Comunidad del lugar. Además, se realizaron publicaciones en diferentes diarios nacionales y, el señor Reynaldo González Segura, presidente de la Asociación de Desarrollo Integral de la Comunidad Indígena, le informa en nota de 25 de junio de 1997 al señor Francisco Cordero, coordinador de la Consulta al Proyecto de Desarrollo Autónomo de los Pueblos Indígenas, que mediante la Radioemisora Cultural La Voz de Talamanca, habían estado invitando e informando a los vecinos para participar y externar sus opiniones en dicha actividad. (…)*

III.- Si bien es cierto, el mismo día de la Consulta, se procedió a entregar la documentación correspondiente, ésta fue ***conocida y estudiada por todos los participantes en ella, y tuvieron la oportunidad de hacer objeciones al***

articulado del proyecto, *circunstancia que se desprende claramente del estudio de la Consulta a la Comunidad de Ujarrás, documento que se encuentra agregado a los autos a los folios 59 al 73 del expediente, por lo que la participación de los diferentes grupos indígenas fue ampliamente satisfactoria a sus intereses. (…)*

IV.- Cabe agregar, que si bien es cierto, originalmente se tenía la disposición de incluir un texto "debidamente traducido a la lengua de la comunidad que se vaya a consultar" según reza el informe de la Comisión recurrida, lo anterior se modificó por recomendación de asesores del Ministerio de Educación y dirigentes comunales, acompañándose más bien ***una traducción magnetofónica y con la ayuda de traductores, dada la escasa existencia de indígenas que supieran leer en su propia lengua****, circunstancia que encuentra la Sala, en lugar de perjudicar la participación de los indígenas en el evento de Consulta, los beneficia ampliamente al facilitarles el acceso a la documentación a estudiar y analizar, dado su carencia -al menos en mayoría- del manejo instrumental de su lengua materna. (…)".* (Destacado no es del original).

De la resolución transcrita se desprenden, tres características esenciales del proceso de consulta legislativa, que garantizan el mínimo de respeto a los compromisos internacionales adquiridos mediante la aprobación del Convenio 169 de la OIT, a saber: i) Que exista una convocatoria amplia a diferentes sectores de la comunidad, ii) que existan opciones de estudiar la información y asimilarla lo suficiente como para opinar al respecto y iii) que la información a consultar esté disponible en la lengua qué corresponda para el pueblo indígena respectivo.

A pesar de los elementos jurídicos que enmarcan el quehacer legislativo en relación con las consultas a los pueblos indígenas sobre los temas que les afecten, la Asamblea Legislativa tiene por costumbre enviar la consulta en español, sin acompañamiento. Se otorga el plazo de 10 días hábiles a las Asociaciones de Desarrollo Indígena, independientemente de si existen otras formas de organización que sean representativas; y una vez vencido el término, se da por cumplido el requisito. En caso de que se reciban oposiciones, ni siquiera se consideran vinculantes. Así, por ejemplo, el Departamento de Servicios Técnicos en más de una ocasión ha recomendado la consulta indígena como no vinculante. Recientemente, mediante el informe AL-DEST- IJU -304-2019, el citado Departamento señaló:

"El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, conocido como "Convenio No 169" de la Organización Internacional del Trabajo, aprobado en nuestro país mediante Ley No. 7316 del 03 de noviembre de 1992, establece en su artículo 6 inciso a) el deber de "consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente", disposición de la que se ha extraído la conclusión de que en el trámite legislativo la consulta a los pueblos indígenas es obligatoria. Aunque obviamente se trata de normativa convencional con rango superior a las leyes, eso en realidad no tiene relación con el hecho de que las consultas obligatorias en el trámite legislativo solo son las que dispone la Constitución Política (artículo 157 del Reglamento Legislativo), razón por la cual la

disposición comentada establece una obligación o un compromiso de tipo político pero no jurídico, no al menos con respecto al trámite parlamentario, motivo por el cual la consignamos como una consulta facultativa. Queda aparte el tema de que la materia de este Convenio está claramente fuera del ámbito competencial de la OIT que como su nombre lo indica fue creada con el mandato específico de atender cuestiones relacionadas con la materia laboral."

Considerando lo anterior, es clara la necesidad de positivizar los parámetros mínimos que debe cumplir una consulta a los pueblos indígenas sobre los temas legislativos que les afecten, a través de su inclusión en el Reglamento de la Asamblea Legislativa, para evitar: i) que las consultas realizadas no respeten los compromisos mínimos adoptados por nuestro país y ii) que se incurra en lesiones a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas por interpretaciones equivocadas o antojadizas de las normas respectivas.

Es por ello, que se somete la presente iniciativa de reforma al Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa.

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE COSTA RICA

ACUERDA:

ADICIÓN DE UN NUEVO ARTÍCULO 157 BIS AL REGLAMENTO DE LA ASAMBLEA LEGISLATIVA PARA GARANTIZAR LA CONSULTA INDÍGENA EN EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

ARTÍCULO ÚNICO. - Se adiciona un nuevo artículo 157 bis al Reglamento de la Asamblea Legislativa. El texto dirá:

Artículo 157 bis. – Consulta indígena

Será obligatoria la consulta a los pueblos indígenas sobre todos aquellos asuntos legislativos susceptibles de afectarles directamente, en los términos señalados en el Convenio N°169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, Ley N°7316 del 03 de noviembre de 1992.

La consulta a los pueblos indígenas, como mínimo, deberá:

1. Garantizar una amplia y oportuna convocatoria a las personas indígenas y sus organizaciones representativas, además de las Asociaciones de Desarrollo Indígena.
2. Asegurar el conocimiento y la comprensión de los documentos correspondientes, así como la oportunidad de plantear objeciones.
3. Realizarse en la lengua respectiva.

En caso de oposición por parte de uno o más pueblos indígenas, el proyecto de ley en cuestión requerirá una votación calificada para su aprobación en segundo debate.

Rige después de su aprobación. -

JOSÉ MARÍA VILLALTA FLÓREZ-ESTRADA

DIPUTADO

ESTE PROYECTO INGRESA AL AORDEN DEL DÍA DEL PLENARIO EL 5 DE ABRIL 2021