



Consulta previa indígena y el proyecto de ley que reforma el Código de Aguas

Autor

Matías Meza-Lopehandia G.
Email:
mmezalopehandia@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3965

Comisión

Elaborado para la Comisión Agricultura del Senado, en el marco de la discusión del proyecto de ley que reforma el Código de Aguas (Boletín N° 7.543-12)

N° SUP: 116039

Resumen

El derecho internacional de los derechos humanos establece la obligación de consultar a los pueblos indígenas de buena fe y con la finalidad de alcanzar su consentimiento, cada vez que se prevea adoptar medidas administrativas o legislativas que puedan afectarlos. Estas últimas incluyen a los proyectos de ley.

De acuerdo al estándar internacional, la consulta procede cuando exista una posibilidad (no certeza) de un impacto directo (no remoto) y específico (en tanto indígenas) de la medida propuesta sobre derechos o intereses indígenas. Además, las medidas de resguardo, no pueden adoptarse contra la voluntad de los pueblos concernidos.

De particular importancia en el derecho internacional, es la protección de territorios indígenas, entendidos éstos como el hábitat con el que los indígenas se relacionan, incluyendo sus recursos naturales.

Lo anterior, apunta a que las medidas legislativas que busquen la regulación del acceso a tierras, territorios o recursos naturales, afectando derecho e intereses de un pueblo indígena, generan el deber de consulta previa.

La práctica legislativa chilena muestra que se han aplicado distintos criterios de susceptibilidad de afectación directa. Los proyectos de ley que afectan específicamente a pueblos indígenas, han sido siempre consultados, incluso, en algunos casos, durante la tramitación parlamentaria. Los de alcance general que contienen disposiciones específicas sobre indígenas suelen consultarse, unas veces la propuesta completa y otras sólo las cláusulas específicas. Respecto de aquellos de alcance general, que sin contener cláusulas específicas, pueden afectar elementos esenciales de la identidad indígena, existe disparidad de criterios.

Introducción

En la Comisión de Agricultura del Senado se encuentra en segundo trámite legislativo el proyecto de ley aprobado por la Cámara de Diputados que reforma el Código de Aguas (Boletín N° 7543-12).¹

La moción original buscaba establecer mayor seguridad y equidad en el acceso al agua y reconocer el derecho al agua como un derecho esencial.² En el transcurso de su tramitación, el proyecto se ha convertido en una modificación integral del cuerpo normativo intervenido. En efecto, la propuesta aprobada en primer trámite constitucional modifica aspectos medulares de la regulación de las aguas en Chile.

En términos generales, se puede señalar que se propone reformular el derecho de aprovechamiento de aguas, pasando éste de ser un derecho real de carácter perpetuo y gratuito, transferible y transmisible, asimilable al dominio, a uno temporal y sujeto a causales de caducidad, asimilable al derecho de uso y goce.³ Asimismo, establece una preferencia por el consumo humano y ordena mantener el equilibrio entre la función ecosistémica y la productiva.⁴ Además, se han incluido disposiciones que explícitamente refieren a pueblos indígenas, como el mandato de proteger los territorios indígenas y ciertas exenciones en el pago de patentes y caducidad,⁵ y otras de alcance general que podrían tener efectos especiales sobre los pueblos y comunidades indígenas del país.⁶

La cuestión de la necesidad de consultar este proyecto de ley ha surgido en el debate legislativo tanto por parte de organizaciones indígenas, como por la propia autoridad de aguas desde el comienzo de la tramitación.⁷

En este marco, la Comisión de Agricultura citada solicitó a la BCN un informe sobre la obligación internacional de consulta previa indígena respecto de proyectos de ley. Además, solicitó un análisis de la respuesta que hiciera llegar el Ministerio de Desarrollo Social y Familia (MDS) respecto de la solicitud de informe de procedencia de consulta que le remitió la mencionada Comisión.

La primera parte del informe explica el origen internacional de la obligación de consulta previa indígena y examina su contenido y alcance, en particular, en los que se refiere a la procedencia de la consulta

¹ Oficio N° 12.955-2016.

² Boletín N° 7543-12.

³ La definición esta en el nuevo artículo 6 propuesto. La eliminación de conceptos como propiedad y dominio parece confirmar que se propone modificar el contenido del derecho real desde el dominio hacia el uso y goce (por ejemplo, ver numerales 7 y 10.a del artículo único que modifican artículos 15 y 20 del Código de Aguas vigente).

⁴ Cfr. nuevo art. 5° bis propuesto.

⁵ El inciso final del artículo 5 de la propuesta aprobada en primer trámite constitucional por la Cámara Baja señala que: "En el caso de los territorios indígenas, el Estado velará por la integridad entre tierra y agua, y protegerá las aguas existentes para beneficio de las comunidades indígenas, de acuerdo a las leyes y a los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes". Además, el art. 129 bis 9 exime a los indígenas y sus comunidades del pago de patentes y el 2° transitorio los exime de la caducidad de derechos de aprovechamiento. (Oficio N° 12.995 de 22 de noviembre de 2016. Del Presidente de la Cámara al Presidente del Senado).

⁶ Por ejemplo, el nuevo artículo 58 propuesto exige una autorización especial para efectuar exploraciones en terrenos públicos o privados de zonas que alimenten vegas, pajonales y bofedales en el norte del país, y en humedales protegidos.

⁷ Comisión de Recursos Hídricos Diputados, 2015:58 ss.

previa respecto de proyectos de ley y el rol del Congreso Nacional, y el modo en que se ha entendido en Chile. En esta sección se incluyen los principales elementos del oficio del MDS. La segunda sección analiza los criterios que se han utilizado para establecer la necesidad de consulta respecto de diversos proyectos de ley.

Este informe es una adaptación y actualización de otros anteriores del mismo autor.⁸

I. La consulta previa indígena

1. Origen de la consulta

El origen de la obligación de consulta previa indígena se encuentra en el derecho internacional de los derechos humanos. Su norma matriz está en el artículo 6° del Convenio 169 de la OIT, ratificado por Chile en 2008:⁹

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*;[...]
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, *con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas*.¹⁰

De esta manera, la consulta previa indígena está concebida como un mecanismo de diálogo intercultural entre el Estado y los pueblos indígenas, que se verifica través de las instituciones representativas de estos últimos y se orienta a la obtención del consentimiento de los pueblos indígenas respecto de las medidas que pueden afectarlos.

A partir de su establecimiento en el Convenio 169, la consulta previa ha permeado a otros instrumentos internacionales, como la Declaración de Derechos de Pueblos Indígenas de Naciones Unidas (2007)¹¹ y la reciente Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2016),¹² ambos firmados por Chile. Este último documento agrega específicamente el derecho colectivo de los pueblos indígenas a la “participación plena y efectiva”, a través de representantes propios elegidos conforme a su propio derecho, “en las cuestiones que afecten sus derechos y que tengan relación con *la elaboración y ejecución de leyes*”, y en general “acciones relacionadas con los asuntos indígenas”¹³.

⁸ BCN, 2018c y 2019

⁹ BCN, 2016.

¹⁰ Énfasis añadido

¹¹ Artículo 19. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar *medidas legislativas* o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado [énfasis añadido].

¹² Artículo XXIII. Participación de los pueblos indígenas y aportes de los sistemas legales y organizativos indígenas [...] 2. Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar *medidas legislativas* o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado [énfasis añadido].

¹³ Art. XIII.1. Énfasis añadido.

Como señalan Montt y Matta, la consulta previa indígena es un mecanismo para "asegurar la intervención de los pueblos indígenas en las medidas estatales que los afecten de manera directa".¹⁴ En este sentido, es un instrumento de participación. Pero además, el Relator Especial de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas, James Anaya, ha destacado su función para dar visibilidad a los posibles impactos en un contexto de interculturalidad.¹⁵ Por lo anterior, se afirma que la consulta previa indígena es una obligación estatal vinculada al ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas en dos sentidos. Primero, como forma especial de participación política, y segundo, como mecanismo para proteger derechos e intereses indígenas en un contexto de interculturalidad.¹⁶

La consulta ingresó al sistema jurídico chileno con la entrada en vigor del Convenio 169 de la OIT en 2009.¹⁷ Con anterioridad, la Ley de Desarrollo Indígena (LDI) contenía normas de participación. De hecho, esta señala que deben crearse Consejos Indígenas en cada Subdirección para cumplir "funciones de participación y consulta", y establece la obligación de los organismos estatales de "escuchar y considerar la opinión de las organizaciones indígenas" reconocidas en la ley.¹⁸ Sin embargo, se trataría de un estándar distinto. En palabras del Tribunal Constitucional, entre el procedimiento de la LDI y la consulta previa del Convenio existiría una "diferencia esencial", consistente en la finalidad de llegar a un acuerdo que debe tener esta última.¹⁹

Diversos autores plantean que el origen internacional de la obligación supone que la naturaleza y alcance de la consulta previa indígena vienen definidos desde el derecho internacional. En otras palabras, el contenido y alcance de una obligación internacional es definida conforme a las reglas del derecho internacional. Esto es especialmente cierto, al menos, respecto de la responsabilidad

¹⁴ Montt y Matta, 2011:189.

¹⁵ El Relator Especial de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas, James Anaya, al referirse a qué medidas deben consultarse, ha señalado que son aquellas que pueden "afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad" (NN.UU., 2009a: párr. 43)

¹⁶ Meza-Lopehandía, 2016.

¹⁷ La Ley de Desarrollo Indígena N.º 19.253 de 1993 contiene normas de participación indígena. Además de contemplar consejeros indígenas en el organismo superior de CONADI, establece el deber de los órganos públicos de "escuchar y considerar" a las organizaciones indígenas legalizadas, cuando se traten materias relativas a cuestiones indígenas (art. 34). Esta forma de participación es distinta a la consulta previa, pues no implica un diálogo intercultural orientado a obtener el consentimiento indígena (BCN, 2016).

¹⁸ Los Consejos Indígenas están contemplados en el artículo 46 de la LDI, sin embargo, Consejos Indígenas no han sido creados hasta la fecha. Según CONADI (2017), no se habrían constituido por "encontrarse pendiente la dictación del correspondiente reglamento que regulá su funcionamiento". La consulta contemplada en el art. 34 de la LDI solo fue reglamentada después de la ratificación del Convenio 169 de la OIT, como un primer intento de implementarlo (Cfr. Decreto Supremo N° 124 de 2009 Ministerio de Planificación [derogado en 2014 por DS N° 66 Ministerio de Desarrollo Socia]).

¹⁹ STC, 309-2000:c.6° (énfasis añadido). En la misma sentencia, el Tribunal se contradice al señalar que la consulta previa ya está contemplada en la participación ciudadana del sistema de evaluación de impacto ambiental y a la obligación estatal de escuchar a las organizaciones indígenas de la Ley de Desarrollo indígena (c. 70°). Esta contradicción se ha ido superando en la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema (Meza-Lopehandía, 2016) y del propio Tribunal Constitucional (cfr. rol 2387-12:c.24°)

internacional del Estado,²⁰ aunque también parece ser aplicable para determinar el contenido de la obligación en el derecho interno.²¹

Conforme a lo anterior, en el siguiente apartado se examina el contenido del estándar internacional en materia de consulta previa, especialmente en lo concerniente a cuándo una medida legislativa debe ser consultada.

2. El carácter previo y continuo de la consulta de medidas legislativas

Conforme al estándar desarrollado por distintos organismos internacionales y la jurisprudencia nacional, la consulta debe cumplir con determinadas garantías para construirse como un instrumento para el diálogo intercultural que facilite el acomodo de la diversidad cultural al interior del Estado. Así, la consulta (i) siempre debe ser anterior a la toma de decisión;²² (ii) debe llevarse a cabo de buena fe, lo que a su vez, implica que no se agota en la mera entrega de información, sino que se trata de un proceso continuo; (iii) debe realizarse a través mecanismos orientados a alcanzar el consentimiento respecto de la medida propuesta, lo que puede requerir bilingüismo y plazos flexibles; y (iv) dichos mecanismos ser consensuados con los pueblos interesados.²³

De particular importancia para este informe, es la cuestión del carácter previo de la consulta de las medidas legislativas, lo que deviene en un proceso continuo, que atraviesa todo el proceso de formación de la ley.

Como se desprende de los textos citados, lo que origina el deber de consulta, es la intención de adoptar una medida (administrativa o legislativa) que pueda afectar a los pueblos indígena. En este sentido, las leyes, en tanto medidas legislativas por excelencia, deben ser consultadas antes de su adopción, esto es, durante el proceso de formación de la ley.

Al respecto, el Relator ha señalado las medidas legislativas deben ser "ser consultados previamente *en todas las fases del proceso de producción normativa*", por lo que se trataría de un proceso permanente. En este sentido, la consulta no se limita a la medida inicialmente propuesta, sino que continua respecto de todas las cuestiones "que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión".²⁴

El carácter previo de la consulta previa también sugiere que se consulte un borrador de la medida antes de su ingreso al Congreso. Al menos, así lo ha entendido el poder Ejecutivo en varios de los casos que se mencionan. En efecto, el Reglamento de la consulta previa establece que lo que se consulta son los "los anteproyectos de ley y anteproyectos de reforma constitucional".²⁵ Ahora bien, el

²⁰ De acuerdo al derecho internacional de tratados, las partes no pueden invocar su derecho interno para justificar el incumplimiento de un tratado (art. 27 Convención de Viena sobre Tratados). En otras palabras, la interpretación que se haga de determinada obligación en el ámbito interno no descarga al Estado de su obligación internacional.

²¹ En este sentido, Montt y Matta, 2011; Aylwin, Meza-Lopehandía y Yáñez, 2013; referido a la jurisprudencia interamericana, Fuenzalida, 2008.

²² El carácter previo está fuera de discusión, y ha sido afirmado por la OIT, el Relator y la Corte Interamericana (CtIDH 2012;párr. 181).

²³ CtIDH 2012.

²⁴ NN.UU. 2009c: párr. 20.

²⁵ Art. 7 Decreto Supremo N° 66 de 2014 Ministerio de Desarrollo Social.

Relator ha sido enfático al afirmar que esto no descarga el deber del Poder Legislativo de realizar consultas complementarias al debatir el contenido del proyecto:

Por lo tanto, la iniciativa en curso del Gobierno de consultar a los pueblos indígenas sobre el contenido de la reforma constitucional corresponde a una fase de consultas que deberá ser complementadas posteriormente por consultas realizadas por el Poder Legislativo, en sus dos cámaras, cuando estas entren a debatir el contenido de la reforma.²⁶

El propio Relator se refiere a la necesidad de sujetar la ejecución de estos procesos a los procedimientos constitucionales vigentes,²⁷ lo que parece una referencia al principio de aplicación flexible consagrado en el propio Convenio.²⁸

3. Las medias legislativas como objeto de la consulta previa

Ahora bien, el Convenio 169 no exige consultar todos los proyectos de ley que se tramiten, sino que sólo aquellos que cumplan con los criterios que aquel mismo establece. Conforme a éste, deben consultarse los proyectos que sean *susceptibles de afectar directamente* a los pueblos concernidos.

De esta manera, para que surja la obligación de consultar un proyecto, debe existir (i) una posibilidad de la afectación (“susceptibilidad de afectación”); y (ii) que dicha posible afectación sea directa, o sea, que no sea remota. Por su parte, el Relator Especial ha agregado un tercer elemento: (iii) la especificidad de la afectación, esto es, debe tratarse de una afectación que impacte de manera diferenciada a los pueblos indígenas.

A continuación, se revisa el modo en que se han entendido estos elementos en el derecho internacional y en el ordenamiento jurídico nacional.

3.1. La posibilidad de afectación

Respecto del primer elemento, se ha señalado que se requiere *la posibilidad* de que se produzca un efecto o impacto adverso en los derechos o intereses de los pueblos indígenas, pero *no la certeza* de que se produzca tal afectación.²⁹ Esto se explicaría porque se trata de determinar los efectos que la medida que se pretende adoptar puede tener en una forma de vida o cultura distinta a la dominante, por lo que aquellos podrían no ser inmediatamente visibles desde el paradigma hegemónico.³⁰

²⁶ NN.UU., 2009c:párr. 44.

²⁷ "En el caso de la adopción de una medida legislativa, y dependiendo de los procedimientos constitucionales del país del que se trate, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente *en todas las fases del proceso de producción normativa*, y dichas consultas *no deben ser restringidas a propuestas iniciales* siempre que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión" (NN.UU. 2009c: párr. 20).

²⁸ Conforme al artículo 34 del Convenio: "La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país".

²⁹ Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2016; Meza-Lopehandía, 2016; y Silva y Parot, 2016. También López y Mohor (2014), que enfatizan el rol que juega el peritaje antropológico para determinar la susceptibilidad de afectación.

³⁰ López y Mohor, 2014; Meza-Lopehandía, 2016.

En esta línea, el Relator Especial de Naciones Unidas para pueblos indígenas, James Anaya, ha señalado que deben consultarse las medidas que puedan “afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad”³¹. Por ello, como afirman Silva y Parot, en rigor, la susceptibilidad de afectación de una medida determinada no puede ser establecida de antemano por la autoridad, “pues la percepción subjetiva de los grupos humanos ante una medida administrativa podría ser razón suficiente para consultar, para luego determinar si existe efectivamente la afectación y llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento”.³²

Esta interpretación ha tenido eco en ministros del Tribunal Constitucional (TC) chileno, particularmente en la decisión sobre la constitucionalidad del “Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales”.³³ En dicha sentencia, el TC declinó referirse a la cuestión de la consulta, por no haber sido planteada oportunamente. Sin embargo, en su voto disidente, los Ministros Carmona y García señalaron que el proyecto debía ser consultado por su objeto y la amplitud de su impacto, y afirmaron que no podría desecharse la consulta previa sobre la base de una opinión *a priori* sobre sus efectos, pues de lo contrario “la consulta pierd[e] sentido, por existir un prejuicio afinado”.³⁴

Esta cuestión no parece haber sido acogida plenamente en la reglamentación de los procesos de consulta que corresponden al Poder Ejecutivo.³⁵ En efecto, su artículo 7 inciso segundo señala que se entiende por susceptibilidad de afectación cuando las medidas propuestas “sean causa directa” de un impacto, lo que pareciera exigir algo más que una *posibilidad de afectación* directa, sino que más bien una certeza de afectación, lo que podría apartarse del estándar internacional.³⁶

3.2. Afectación directa y específica

El segundo elemento señalado busca limitar el alcance de la consulta a aquellas medidas que puedan tener un impacto específico y directo sobre los pueblos indígenas. El propio Relator ha señalado que el concepto de afectación directa no puede entenderse en un sentido literal, pues “prácticamente toda decisión legislativa y administrativa que adopte un Estado puede afectar de una u otra manera a los pueblos indígenas del Estado, al igual que al resto de la población”.³⁷

Lo anterior podría interpretarse en el sentido de excluir de la consulta a las medidas que tengan un alcance general. En efecto, como se verá, este criterio ha sido utilizado por el Gobierno. Sin embargo, para el Relator Anaya, si se trata de medidas que afecten a los pueblos indígenas en su especificidad indígena, deben ser consultadas, aun cuando puedan tener un alcance general:

La consulta se aplica incluso a medidas administrativas o legislativas de aplicación general, por ejemplo, con respecto a una nueva ley de pesca o de fomento forestal, cuando dichas medidas

³¹ NN.UU., 2009: párr. 43.

³² Silva y Parot, 2016:106. En el mismo sentido, López y Mohr (2014:115) señalan que: “la cultura de un pueblo indígena determinado podrá verse afectada de una manera particular que los demás individuos no alcanzan a captar justamente por pertenecer a otra cultura”.

³³ STC, rol 1988-2011.

³⁴ STC, rol 1988-2011:c.14.

³⁵ Decreto Supremo N° 66 de 2014 Ministerio de Desarrollo Social.

³⁶ En este sentido, López y Mohr, 2014 y Observatorio Ciudadano, 2014.

³⁷ NN.UU., 2009: párr. 43.

de algún modo *afecten de manera diferenciada* a los pueblos indígenas dadas sus condiciones y derechos específicos.³⁸

En este sentido, se afirma que las medidas deben ser consultadas si afectan de un modo particular a los pueblos indígenas.³⁹ En este sentido, *no debería confundirse afectación directa con exclusividad de afectación*.

Esta materia fue objeto de discusión durante el proceso de negociación del texto del reglamento. El gobierno propuso exigir una afectación exclusiva sobre la población indígena, pero finalmente esta fue descartada y sustituida por el texto actual, lo que estaría conforme con el estándar internacional revisado arriba.⁴⁰

Los criterios para determinar la susceptibilidad de afectación directa y específica de una medida pueden ser complementados con los casos que el propio Convenio contempla como situaciones que requieren de consulta previa, esto es, la autorización de exploración o explotación del subsuelo en territorio indígena; la modificación de la regulación del dominio de la tierra; o los programas de educación bilingüe.⁴¹

3.3. Recursos naturales y afectación directa

Entre los elementos determinantes para establecer la procedencia de la consulta previa indígena se encuentra la afectación de las tierras indígenas. Ahora bien, en el derecho internacional, y en particular en el Convenio 169 de la OIT, el concepto de "tierras indígenas" tiene un contenido jurídico específico, en tanto "cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera". De esta manera, se incluyen los recursos naturales presentes en aquellas, y en particular el derecho "a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos",⁴² protegiendo lo que García Hierro describe como el "continuum de un pueblo y la naturaleza que le da vida".⁴³

En este sentido la Comisión Interamericana ha señalado la afectación de derechos e intereses sobre territorios indígenas como disparador de la consulta previa.⁴⁴ Es más, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CtIDH) ha desarrollado el concepto de territorio indígena en una serie de sentencias. Apoyándose en la relación identitaria de los indígenas con sus territorios, ha señalado que

³⁸ Comentario del Relator... 2012: ;párr. 43. Énfasis añadido.

³⁹ Contesse, 2012.

⁴⁰ López y Mohr, 2014. En el mismo sentido, Observatorio Ciudadano, 2014.

⁴¹ Arts. 15.2., 17 y 28 Convenio 169, respectivamente.

⁴² Art. 13.2, en relación con artículos 15 del Convenio 169. Además, el Convenio protege el derecho de los pueblos indígenas "a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia" (art. 14.1). Por su parte, el concepto de hábitat está definido en el Convenio sobre diversidad Biológica (1992) como "el lugar o tipo de ambiente en el que existen naturalmente un organismo o población" (art. 2). Desde la biología se entiende hábitat "como el área que proporciona apoyo directo a una especie determinada (una población o a una comunidad), considerando factores bióticos y abióticos (e. g. espacio físico, calidad del aire, del agua, asociaciones vegetales, alimento, cobertura de protección, suelo, orografía del terreno, entre otras)" (Delfín-Alfonso y otros, 2011:319).

⁴³ García Hierro, 2004:23.

⁴⁴ López y Mohr, 2014

la posesión tradicional indígena de la tierra es título suficiente para que se reconozca el derecho de propiedad sobre la misma, y que *éste incluye la protección de los recursos naturales que ahí se encuentran* y los aspectos inmateriales que unen a los pueblos indígenas con sus territorios.⁴⁵ Consecuentemente, la CtIDH ha señalado reiteradamente la necesidad de consultar a los pueblos indígenas antes delimitar y regular el ejercicio de sus derechos territoriales, entre otra materias.⁴⁶

Por su parte, la OIT ha señalado a Chile la necesidad de modificar la legislación para garantizar que los pueblos indígenas "sean consultados antes de que se emprenda o autorice cualquier programa de *recursos naturales existentes en sus tierras* y que puedan participar de los beneficios derivados de su explotación".⁴⁷ Recientemente ha insistido sobre la necesidad de garantizar la consulta previa antes de autorizar la exploración o explotación de recursos mineros en las tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas.⁴⁸

Las decisiones y recomendaciones internacionales recién señaladas se refieren en general a la afectación de los recursos naturales indígenas respecto de proyectos de inversión o desarrollo. Sin embargo, la lógica inherente a aquellas y los textos normativos en que se apoyan, apuntan a que el mismo criterio es aplicable respecto de proyectos de ley que se refieran a recursos naturales presentes en territorios indígenas. Así lo manifiesta el Relator Anaya, en comunicación dirigida al Estado de Chile:

Por ejemplo, la *legislación sobre el uso de la tierra o de los recursos* puede tener efecto general pero, *al mismo tiempo, puede afectar los intereses de los pueblos indígenas de modos especiales* debido a sus modelos tradicionales de tenencia de la tierra o a modelos culturales conexos, lo que, en consecuencia, da lugar al deber de celebrar consultas.⁴⁹

En este sentido, conforme lo planteado por el Relator, si un proyecto de ley incluye disposiciones que puedan afectar la "utilización, administración y conservación" de recursos naturales presentes en territorios indígenas, podría requerir consulta previa indígena.

3.4. Medidas favorables

El artículo 6° del Convenio se refiere a las medidas susceptibles de *afectar* a los pueblos indígenas. Este verbo tiene una doble connotación, porque bien puede referirse a cualquier clase de efectos, o sólo a aquellos de carácter negativo.⁵⁰ En otras palabras, no es claro si la norma se refiere solo a aquellas medidas que pueden afectar negativamente a los pueblos indígenas, o a todas aquellas que puedan tener un efecto directo, independientemente de su signo.

La duda parece despejarse al revisar el contenido del artículo 4 del Convenio, referido a las medidas especiales de salvaguarda que se pretendan adoptar. Esta disposición señala, que "[t]ales medidas

⁴⁵ Meza-Lopehandía, 2013b.

⁴⁶ CIDH, 2010: párr. 279.

⁴⁷ OIT, 2014 [énfasis añadido].

⁴⁸ OIT, 2017.

⁴⁹ NN.UU, 2009a: párr. 43; énfasis añadido.

⁵⁰ La definición ofrecida por el diccionario de la RAE (2017) para el verbo "afectar", anota en el N° 3 que es "[h]acer impresión en alguien, causando en él alguna sensación; el N° 7 se refiere a "[m]enoscarbar, perjudicar, influir desfavorablemente".

especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados".⁵¹

De esta manera, se puede sostener que el artículo 6 se aplica para las medidas susceptibles de generar efectos negativos en los pueblos indígenas, mientras que el artículo 4 sería aplicable a las medidas favorables.⁵² Así, el procedimiento aplicable a este último caso debería organizarse para permitir la "libre expresión de los deseos" de los pueblos concernidos, lo que es distinto al procedimiento para facilitar un diálogo intercultural.⁵³

4. El Congreso como sujeto obligado a consultar

En relación con el sujeto obligado a realizar la consulta, el citado artículo 6° del Convenio 169 se refiere a "los gobiernos". Eso sugiere dos cosas.

Primero, que la consulta es una obligación de la autoridad pública, y no de agentes privados, lo que ha sido ratificado por la propia OIT y otros organismos de Naciones Unidas.⁵⁴

En segundo lugar, el concepto de "gobierno" refiere normalmente al poder ejecutivo. Sin embargo, el Relator Anaya ha aclarado que se trata de una obligación del Estado, la que incluiría al Congreso Nacional cuando se trata de proyectos de ley.⁵⁵ En su informe sobre Chile, evacuado en el contexto de la discusión de la reforma para incluir en la Constitución un reconocimiento a los pueblos indígenas, señaló que "corresponde al mismo Congreso el deber de consultar con los pueblos indígenas del país el proyecto de reforma constitucional en materia indígena".⁵⁶ Luego afirmó que esta obligación alcanza al Congreso Nacional respecto de toda medida legislativa susceptible de afectar a los pueblos indígenas, y no sólo en relación con el reconocimiento constitucional señalado.⁵⁷

Esta perspectiva ha sido adoptada por el propio Tribunal Constitucional chileno. Al revisar la constitucionalidad del Convenio 169 el año 2000, indicó que éste modificó la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, ya sea porque incorporó "una norma nueva que deberá observarse en la tramitación interna de la ley", esto es, la consulta previa indígena, o fuera porque convirtió en obligatoria la audiencia a las organizaciones indígenas representativas respecto de las medidas que pueden afectarles.⁵⁸

⁵¹ Art. 4.2. Convenio 169 OIT.

⁵² Raquel Yrigoyen (2013), sostiene que la norma del artículo 4 es uno de los casos en que el consentimiento previo deja de ser la finalidad de la consulta previa, y pasa a constituirse como requisito *sine qua non* de la decisión consultada. Su fundamento estaría en las experiencias de asimilación forzada y genocidio justificadas como "progreso cultural".

⁵³ En la práctica, dada la diversidad interna de los propios pueblos indígenas y la complejidad de la administración pública, los casos que pueden ser calificados como puramente favorables a los pueblos indígenas pueden ser escasos. Por ejemplo, el reconocimiento legal de un pueblo.

⁵⁴ En este sentido, el Manual de la OIT para orientar la aplicación del Convenio señala que "la obligación de garantizar consultas adecuadas recae clara y explícitamente en los gobiernos y no en personas o empresas privada" (OIT, 2013:14). Otros pronunciamientos de organismos internacionales en el mismo sentido en BCN (2016).

⁵⁵ NN.UU, 2009a y 2009b.

⁵⁶ NN.UU, 2009b: párr. 17.

⁵⁷ NN.UU, 2009a.

⁵⁸ STC, rol 309-2000:c.7°.

Este primer pronunciamiento plantea dos concepciones de la consulta previa, sin decantarse por una de ellas. Sin embargo, al examinar el estándar internacional arriba descrito, y el desarrollo interno del procedimiento de consulta elaborado por el poder Ejecutivo, parece necesario descartar que una mera audiencia agote el deber de consulta previa indígena.⁵⁹ En este sentido, la propia OIT ha señalado que las audiencias llevadas a cabo por el Congreso de la Unión de México en el marco de una reforma constitucional, no constituían consulta previa indígena.⁶⁰ La Corte Suprema chilena, evaluando la pertinencia de audiencias de información en el marco del sistema de evaluación de impacto ambiental, también las ha rechazado como equivalentes a consulta previa indígena.⁶¹

Respecto de esta obligación del Congreso en orden a adecuar sus procedimientos para hacer efectiva la consulta previa respecto de proyectos de ley, el Tribunal Constitucional ha recordado "la necesidad de que no se dilate, por parte del Congreso Nacional, regular apropiadamente este procedimiento de consulta", recociendo así que existe la obligación y que requiere de un procedimiento distinto al de las audiencias de las comisiones legislativas.⁶²

Cabe preguntarse si el Congreso tiene además una obligación autónoma de consulta previa respecto de las medidas legislativas que emanen de su propia iniciativa, esto es, respecto de mociones parlamentarias e indicaciones. No se han encontrado pronunciamientos directos de la OIT, ni del Relator Especial de Naciones Unidas sobre el punto. Sin embargo, teniendo presente el texto del Convenio, y su interpretación por los organismos internacionales y la doctrina, parece forzoso concluir que, en tanto el ejercicio de dichas facultades implique una propuesta de medida legislativa susceptible de afectar a los pueblos indígenas, debería ser consultado; el origen de la iniciativa

⁵⁹ El Título III del Decreto Supremo N.º 66 de 2014 del Ministerio de Desarrollo Social establece el procedimiento de consulta previa indígena, el cual contempla una etapa preliminar, una de planificación, otra de entrega de difusión y entrega de información, un espacio de deliberación interna de los indígenas, indígenas de diálogo entre las partes y la decisión final.

⁶⁰ "[E]l Comité nota que, [...] se procedió a realizar una serie de audiencias públicas con diversos sectores relacionados con la presente reforma. Se escucharon los puntos de vista de organizaciones indígenas, especialistas en la materia, académicos y opiniones [...]. 94. El Comité observa que las audiencias se realizaron una sola vez con cada sector, persona u organización y que no se trató de un proceso en el cual las personas u organizaciones que tuvieron la oportunidad de ser oídas pudieran, además de ser oídas, instaurar un intercambio genuino con continuidad y tiempo para, al menos tener la posibilidad de llegar a acuerdos" (OIT, 2004: párr. 93 y 94).

⁶¹ "Que las instancias de participación [...] consistentes en reuniones voluntarias de acercamiento e información con la comunidad respecto de los alcances del proyecto, distan de satisfacer las especiales características que posee la consulta cuya omisión se reprocha, por cuanto el desplegar información no constituye un acto de consulta a los afectados, pues éstos, en ese escenario, no tienen posibilidades reales de influir en la implementación, ubicación y desarrollo del proyecto, con el objeto de brindar la protección de sus derechos y garantizar el respeto en su integridad" (Corte Suprema [acción de protección], Rol 10.090-2011: c.8; en el mismo sentido, rol 258-2011; rol 11.040-2011). Sobre la evolución jurisprudencial en la materia, ver Meza-Lopehandía (2016)

⁶² STC rol 2387-2013:c.22°. En su voto concurrente, los ministros Bertelsen, Venegas y Aróstica, señalaron que mientras la consulta previa no fuera objeto de una regulación específica por parte del Congreso, cuestión que la sentencia principal recomienda, la determinación de su procedencia competía exclusivamente a tal corporación: "corresponde al Congreso Nacional, en uso de sus atribuciones propias, determinar qué asuntos legislativos deben ser calificados como medidas legislativas susceptibles de afectar directamente a algún pueblo originario, en las cuales, al tenor del acápite 1 del artículo 6 del Convenio, deberá consultar a los pueblos interesados, y fijar, para ello, los procedimientos apropiados... en particular a través de sus organizaciones representativas" (c. 6 voto concurrente)

legislativa no parece generar una diferencia relevante desde el punto de vista de la finalidad de la consulta previa.

En este sentido se ha pronunciado la Subsecretaría de Servicios Sociales del Ministerio de Desarrollo Social y Familiar frente al requerimiento de esta Comisión: “es el Estado de Chile, el cual ha asumido la obligación de consultar a los pueblos indígenas [...] cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente a los pueblos indígenas, no distinguiendo si las medidas legislativas han sido iniciadas por mociones o mensajes presidenciales.⁶³ Más adelante recuerda el carácter autoejecutable de la obligación de consulta previa indígena, establecido por el Tribunal Constitucional, “lo que aplicaría en el caso de las mociones parlamentarias.⁶⁴

II. La procedencia de la consulta previa legislativa en la práctica

Desde la entrada en pleno vigor del Convenio 169 de la OIT en septiembre de 2009, han existido diversas oportunidades en que el Congreso Nacional ha discutido sobre la procedencia o no de consulta previa indígena respecto de determinados proyectos de ley.

En este apartado se revisa la discusión que se ha dado en torno a esta cuestión en diversos proyectos ley donde el punto ha adquirido relevancia pública. Además, se expone el modo en que se ha resuelto, poniendo énfasis en qué tipo de contenidos han sido consultados, para así intentar esbozar una reconstrucción de la racionalidad de la práctica parlamentaria en la materia.

Para ello, se organiza la información siguiendo los criterios de afectación aplicables a medidas legislativas propuestos por la Corte Constitucional colombiana. A partir de los instrumentos internacionales y de las disposiciones constitucionales aplicables,⁶⁵ dicho tribunal ha distinguido tres tipos de proyectos de ley que deben consultarse: (i) proyectos dirigidos específicamente a afectar derecho e intereses indígenas; (ii) proyectos generales que contienen disposiciones específicas dirigidas a pueblos indígenas; y (iii) proyectos generales que afectan elementos esenciales de la identidad indígena, como tierras, territorios y recursos naturales.⁶⁶

1. Proyectos dirigidos específicamente a indígenas

En esta categoría se encuentran aquellos proyectos de ley o de reforma constitucional que se refieren exclusiva o principalmente a pueblos indígenas. Es el caso, por ejemplo, de la reforma que buscaba el reconocimiento constitucional de los pueblos indígenas presentada en 2007.⁶⁷ Aunque el anteproyecto no fue sometido a consulta previa, pues el Convenio aun no era ratificado, el Gobierno optó por consultar el texto una vez que el Senado aprobó la idea de legislar, para luego entregar sus resultados

⁶³ Ministerio de Desarrollo Social, 2019: párr. 12.

⁶⁴ Ministerio de Desarrollo Social, 2019: párr. 14.

⁶⁵ El artículo 7 constitucional “reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación colombiana”. Además la Constitución colombiana establece curules reservadas para indígenas en el Congreso Nacional, reconoce la jurisdicción especial indígena y los territorios indígenas como división administrativa del Estado (arts. 171, 176, 246 y ss y 286 y ss, respectivamente).

⁶⁶ Galvis y Remírez, 2013.

⁶⁷ Boletín N° 5.522-07. En septiembre del mismo año había ingresado una moción parlamentaria con el mismo objetivo (boletín N° 5.324-07). Ambos proyectos fueron refundidos.

a la Comisión de Constitución del Senado, "a fin de que ésta pueda considerar los planteamientos emitidos cuando retome la discusión en particular sobre la Reforma Constitucional".⁶⁸

En el mismo sentido, los proyectos que conformaban la propuesta de Nueva Institucionalidad Indígena de la Presidenta Bachelet, fueron sometidos a consulta previa.⁶⁹ Uno busca crear una instancia centralizada, con rango de Ministerio, para diseñar, coordinar y evaluar planes y programas dirigidos a los pueblos indígenas, y permitir la participación de estos últimos a través de los Consejos de Pueblos, cuya creación se propone en el otro proyecto.⁷⁰ Estos, a su vez, son entendidos como órganos autónomos, representativos, participativos y de consulta, además de ser colaboradores del Ministerio del ramo.⁷¹

En el caso del proyecto del Ministerio de Pueblos Indígenas, la consulta abarcó la naturaleza del organismo, sus atribuciones y funciones, incluyendo la implementación del Convenio 169 de la OIT y de los procesos de consulta indígena, su organización interna, la elaboración de la Política Nacional Indígena, la regulación de las Áreas de Desarrollo Indígena, el Comité Interministerial y su carácter de sucesor legal de CONADI.⁷²

En cuanto al proyecto de Consejos de Pueblos Indígenas, se presentó la idea de crear un Consejo de Pueblos para cada uno de los 9 pueblos reconocido legalmente en Chile, y otro de carácter Nacional, sus funciones y atribuciones, su composición interna y duración de los cargos, requisitos para ser consejero y reglamentación interna.⁷³

⁶⁸ Gobierno de Chile, 2009. El procedimiento contemplado refleja esta idea de recoger opiniones para ponerlas a disposición del Congreso, más que un diálogo organizado para alcanzar un acuerdo. El texto consultado fue el siguiente: Artículo 4°.- *La Nación chilena es una, indivisible y multicultural.*

El Estado reconoce la existencia de los pueblos indígenas que habitan su territorio y el derecho de sus comunidades, organizaciones e integrantes a conservar, fortalecer y desarrollar su identidad, cultura, idiomas, instituciones y tradiciones y a participar en la vida económica, social, política y cultural del país en la forma que establece el orden jurídico nacional.

Los pueblos indígenas podrán organizar su vida de acuerdo a sus costumbres, siempre que ello no contravenga la Constitución y las leyes.

Artículo 5°. Chile es una república democrática.

Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:
2°. - La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son, *cualquiera sea su origen étnico o racial*, iguales ante la ley.

19° [...] *La ley protege la propiedad sobre las tierras de las personas y comunidades indígenas y sus derechos de aprovechamiento de aguas conforme lo establecido en*

⁶⁹ El proyecto que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas (MPI) y el que crea los Consejos de Pueblos Indígenas (CPI), ingresados al Congreso Nacional en enero de 2016 (Boletín N° 10.525-06 y boletín N° 10.526-06 respectivamente). El primero de ellos fue retirado para ser reingresado por la Cámara de Diputados con el número de Boletín N° 10.687-06, donde se encontraba el proyecto sobre Consejo de Pueblos Indígenas.

⁷⁰ BCN, 2016b.

⁷¹ BCN, 2017.

⁷² INDH, 2015.

⁷³ INDH, 2015.

De lo anterior se desprende que cuando una medida legislativa se refiere explícitamente a los pueblos indígenas, se ha entendido que se constituye una posible afectación directa que amerita consulta previa, incluso cuando se trata de medidas favorables.⁷⁴

2. Proyectos generales que contienen disposiciones específicas dirigidas a pueblos indígenas

En esta categoría se encuentran los proyectos de ley o de reforma constitucional que tienen un alcance general, pero que también contienen disposiciones específicas dirigidas explícitamente a pueblos indígenas.

Un ejemplo de este tipo de proyectos es, precisamente, el que modifica el Código de Aguas, cuya discusión motiva este informe. Como ya se dijo, la propuesta original era acotada, pero durante su tramitación se convirtió en una modificación general del régimen de aguas, que incluye disposiciones específicas dirigidas a pueblos indígenas.

Respecto de la procedencia de la consulta previa indígena, el Director de la DGA señaló que existían 3 materias que debían ser consultadas: "la transferencia y gravamen de derechos de aprovechamiento destinados a usos ancestrales, que proceden solo entre comunidades [indígenas] [...] la regularización de derechos de agua en territorios indígenas [...] y la exención del pago de patente por no uso del agua, en beneficio de los indígenas y comunidades indígenas".⁷⁵ El criterio expresado aquí es una proyección del anterior, esto es, requiere la consulta de las disposiciones que se refieren explícitamente a pueblos indígenas. Sin perjuicio de esto, este proyecto no ha sido sometido a consulta previa.

En esta misma línea se inscribe el proyecto de Nueva Constitución presentado por la Presidenta Bachelet en marzo de 2018. Se trata de un proyecto de reforma integral de la constitución, que contiene diversas disposiciones que se refiere explícitamente a pueblos indígenas.⁷⁶ Establece, por ejemplo que "la soberanía reside en la Nación y en sus diversos pueblos indígenas";⁷⁷ reconoce a los pueblos indígenas como parte de la nación chilena y les concede representación parlamentaria reservada;⁷⁸ reconoce las formas de educación indígena y los derechos culturales indígenas⁷⁹ y el respeto debido a los emblemas indígenas y a los valores esenciales de los pueblos indígenas.⁸⁰

Este proyecto sí fue sometido a consulta previa indígena, aunque no en la forma de un ante-proyecto de ley, sino que por áreas temáticas y sus especificaciones: reconocimiento constitucional, derechos lingüísticos, derechos territoriales, participación política y representación diferenciada.⁸¹ Estos temas fueron recogidos en el Proceso Constituyente Indígena, enmarcado en el proceso de participación

⁷⁴ Sobre consulta previa de medidas favorables, ver BCN, 2018d.

⁷⁵ Según la autoridad, las demás enmiendas incorporadas al proyecto, no requerirían de consulta previa (Comisión de Recursos Hídricos Diputados, 2015:66-67).

⁷⁶ Boletín N° 11617-07.

⁷⁷ Art. 4.

⁷⁸ Art. 5.

⁷⁹ Art. 19 N° 14 y N° 32

⁸⁰ Art. 22

⁸¹ BCN, 2019.

ciudadana para la elaboración de una nueva Constitución Política promovido por el gobierno de la Presidenta Bachelet.⁸²

En ambos casos, se trata de regulaciones de amplio alcance que contienen disposiciones específicas sobre pueblos indígenas. Como se ha señalado arriba, se trata del mismo criterio aplicado a los proyectos dirigidos a pueblos indígenas: se consulta aquello que está explícitamente dirigido a aquellos, esto es, las disposiciones que constituyan un estatuto especial para los pueblos indígenas. En otras palabras, el criterio aplicado parece ser la existencia de disposiciones referidas a pueblos indígenas explícitamente, sin que el hecho de que la regulación general de las aguas, en tanto recurso natural presente en los habitat indígenas, o de la organización política del Estado, sea considerada como gatillante de la consulta previa indígena.

3. Proyectos generales que pueden elementos esenciales de la identidad indígena, como tierras, territorios y recursos naturales

En esta categoría se agrupan aquellos proyectos de ley o de reforma constitucional que tienen un alcance general, sin que contengan disposiciones específicas explícitas aplicables a pueblos indígenas. Aquí, lo que cabría determinar, conforme al estándar internacional, es si las disposiciones del proyecto pueden afectar a los pueblos indígenas de un modo diferente al resto de la población, particularmente respecto de la relación que los vincula con sus tierras y territorios (lo que incluye los recursos naturales presentes en ellos).

A continuación, se presentan ejemplos que dan cuenta de la disparidad de criterios que hay en la materia.

3.1. Casos en que se niega la procedencia de la consulta previa

La contracara del criterio aplicado respecto de los proyectos generales que contienen disposiciones específicas es la exclusión de la consulta en los casos de proyectos generales que no contienen tales disposiciones, aun cuando se refieran a cuestiones como tierras, territorios o recursos naturales. El caso de la aprobación del Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales de 1961 (UPOV-91), es ilustrativa de esta postura.⁸³ Entre otras cosas, el UPOV-91 aumenta los plazos de protección de las nuevas variedades de plantas, extiende el ámbito de protección hacia el producto del uso ilegal de la variedad protegida (cosechas) y a las variedades esencialmente derivadas, establece una protección provisional entre el periodo de solicitud y la concesión del derecho y permite ciertas excepciones.

Aunque el tratado no contiene disposiciones relativas a pueblos indígenas, diversas organizaciones indígenas de Chile señalaron que desconocía sus derechos ancestrales emanados de la selección de genes y variedades practicada desde los orígenes históricos de la agricultura.⁸⁴ En este sentido, en el

⁸² BCN, 2018d.

⁸³ Boletín N° 6.426-10.

⁸⁴ Cornejo y Rodríguez, 2015. Durante la discusión legislativa, la Fundación Terram señaló respecto de los productos de uso ilegal, que la regulación propuesta “pone en riesgo a la agricultura familiar campesina y la agricultura indígena y sus usos tradicionales, puesto que variedades que han sido desarrolladas por comunidades indígenas o campesinos pueden ser patentados por otros y además prohibirles el uso a quienes tradicionalmente han ejercido este derecho” (Comisión de Relaciones Exteriores, Senado, 2011:15-16). La ONG

Tribunal Constitucional, los ministros Carmona y García señalaron que existía una afectación directa por que el proyecto se relaciona con las tierras y el cultivo, que sería “parte esencial de la cultura indígena”, como lo reconocerían el propio Convenio 169 de la OIT.⁸⁵ Sin embargo, la mayoría del tribunal afirmó que se trataría de una afectación indirecta, porque el tratado no distinguía en sus efectos entre indígenas y no indígenas. En otras palabras, distanciándose del estándar internacional, el TC equiparó especificidad de la afectación con exclusividad de afectación.⁸⁶

El mismo criterio fue aplicado en la modificación de la Ley General de Pesca que desembocó en la Ley N° 20.657 de 2012 se originó en un Mensaje presidencial a la Cámara de Diputados en diciembre de 2011.⁸⁷ Su principal objetivo era garantizar el uso sustentable del recurso pesquero. Aquí también las organizaciones indígenas reclamaron que se buscaba regular el acceso a recursos que constituirían su sustento material y espiritual, por lo que debían ser consultados, aunque el proyecto no contenía disposiciones específicas relativas a pueblos indígenas.⁸⁸ El gobierno negó la consulta afirmando que se trataría de una legislación de alcance general que no afectaría a dichos pueblos, y de hacerlo, “alcanzaría a los indígenas o no indígenas de una manera similar”, no existiendo especificidad en la afectación.⁸⁹ De esta manera, se apoyó en el criterio utilizado por el propio Tribunal en el caso sobre el Convenio UPOV-91.⁹⁰

Un criterio similar ha sido invocado en la discusión sobre la procedencia de la consulta previa respecto del el proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal (SENAFOR).⁹¹ El proyecto busca crear el Servicio que su nombre señala, establece su naturaleza, objeto y funciones, y regula su dimensión orgánica e incluye diversas disposiciones que podrían afectar a los pueblos indígenas, en particular en relación con las Áreas Silvestres Protegidas que se superpongan a territorios indígenas.⁹²

El ante-proyecto no fue sometido a consulta previa indígena, cuestión que ha sido cuestionada durante su tramitación tanto por organizaciones indígenas como por miembros del mundo académico.⁹³ En lo fundamental, el Ejecutivo ha defendido su postura aduciendo que (i) la organización interna de la administración no es susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas; y (ii) que el proyecto “no hace diferencias relativas a las personas sobre las cuales regirá”, o sea, que las disposiciones del proyecto serían indiferentes a la pertenencia étnica de las personas.⁹⁴

International Grain presentó la cuestión como un problema de privatización y apropiación de variedades de semillas campesinas e indígenas (Comisión de Agricultura, 2011:14).

⁸⁵ STC, 1988-2011 [voto concurrente ministros Carmona y García: N° 13]

⁸⁶ STC, 1988-2011, especialmente c. 22.

⁸⁷ Boletín N° 8091-21.

⁸⁸ BCN, 2018g:382-83

⁸⁹ Aquí cabe recordar que el Relator Especial ha sido explícito en señalar que una legislación general de pesca debe ser sometida a consulta previa, en tanto impacta a los pueblos indígenas de un modo distinto al resto de la población, dada su particular relación con dichos recursos. Ver aparatado sobre “afectación directa y específica” más arriba en este informe.

⁹⁰ TC, rol 2387:c.4°. Por su parte, el Tribunal por su parte, no llegó a pronunciarse sobre el fondo del asunto, señalando que la eventual omisión de la consulta previa indígena no tendría el carácter de una infracción constitucional (TC, rol 2.387; especialmente, considerando 17°).

⁹¹ Boletín N° 11.175-01.

⁹² Detalles sobre esta cuestión en BCN (2019)..

⁹³ Comisión de Agricultura Diputados, 2017, especialmente páginas 49 y 64 ss.

⁹⁴ Ministerio de Desarrollo Social, 2018:párr. 12.

3.2. Casos en que se han consultado proyectos de alcance general sin disposiciones específicas

El criterio opuesto al descrito arriba, se ha aplicado en diversas oportunidades. Conforme a este, ciertas medidas legislativas deben ser consultadas aun cuando no contengan disposiciones específicas dirigidas a los pueblos indígenas.

Así, por ejemplo el Gobierno decidió someter a consulta previa indígena la indicación sustitutiva que había encargado al Consejo Nacional de la Cultura y las Artes respecto del proyecto que crea el Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio.⁹⁵ De acuerdo a lo señalado por el Consejo Nacional de la Cultura, lo consultado fue el texto del "Borrador de la Indicación Sustitutiva del Proyecto de Ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio", el que "fue entregado desde el primer momento a las organizaciones convocadas y de manera íntegra".⁹⁶

Al someter todo el ante-proyecto a consulta previa y no solo aquellas partes del mismo que se refieran específicamente a pueblos indígenas evidencia un criterio de susceptibilidad de afectación más amplio que el propuesto en el caso del Código de Aguas y la Nueva Constitución. Al parecer, se tomó en cuenta que la configuración de una institución pública puede afectar directamente a pueblos indígenas precisamente cuando no establece normas que releven su especificidad, por ejemplo, respecto a la participación en la elaboración de planes y programas.

A partir de la demanda de las organizaciones indígenas, el Ejecutivo convocó en 2016 a un proceso para consultar las materias que conformarían futuras indicaciones al proyecto de ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. La convocatoria indicó que era indispensable consultar algunas materias tratadas por el proyecto, entre ellas "los Sitios prioritarios, Instrumentos de conservación de ecosistemas, Instrumentos de conservación de especies, Instrumentos económicos de conservación de la biodiversidad y Áreas protegidas".⁹⁷

De acuerdo a lo señalado por el Ministerio de Medio Ambiente, la decisión de consultar se tomó considerando que las áreas silvestres protegidas podían superponerse a las áreas de desarrollo indígena contempladas en la Ley de Desarrollo Indígena, y además, podían coincidir con tierras indígena, en el sentido elaborado en el derecho internacional. Adicionalmente tomó en consideración las prácticas tradicionales indígenas que el derecho internacional considera relevantes para la conservación de la biodiversidad.⁹⁸

⁹⁵ Boletín N° 8.938-2

⁹⁶ Consejo Nacional de la Cultura y las Artes, 2016:98 ss. Cabe tener presente que la convocatoria dispone "la realización de un proceso de consulta indígena sobre el Anteproyecto de Ley que crea el Ministerio de Cultura, Arte y Patrimonio" (Resolución exenta 2131 de 2014 Consejo Nacional de la Cultura y las Artes).

⁹⁷ Resolución exenta N° 5 de 2016 del Ministerio del Medio Ambiente: c. 6. Solo se excluyó de la consulta lo relativo a la institucionalidad administrativa del Servicio que se crea, aunque las indicaciones finalmente presentadas se refirieron a los instrumentos económicos de conservación, la creación de la categoría de conservación de pueblos indígenas, las áreas protegidas del Estado y el régimen de fiscalización (Guerra, 2019).

⁹⁸ Ministerio del Medio Ambiente, s.f.:7. Asimismo, el Ministerio invocó el Convenio sobre Diversidad Biológica de 1992, que establece el deber de proteger las formas de vida tradicionales "pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica", promoviendo su ampliación, con el consentimiento y participación de los titulares de dichos conocimientos (art. 8.j Convenio de Diversidad Biológica)

Cabe tener presente que la configuración institucional del Servicio no era parte de las materias consultadas. A pesar de ello, se introdujeron modificaciones que incorporaron instancias de participación indígena.

Finalmente, cabe mencionar el proceso de consulta respecto de la reforma que incluyó un inciso segundo al artículo 126 bis del texto constitucional. La propuesta del Ejecutivo que buscaba permitir la restricción del derecho de residencia en la Isla de Pascua (y el Archipiélago Juan Fernández) con la finalidad de proteger el medio ambiente fue sometida a un proceso de consulta previa regido por el ahora derogado Decreto Supremo N° 124 de MIDEPLAN. Este culminó con un plebiscito que aprobó por amplia mayoría modificar “la Constitución para que se pueda restringir el ejercicio de los derechos de libre circulación, permanencia o residencia, con el fin de proteger el medio ambiente y el desarrollo sustentable en Rapa Nui”.⁹⁹

Aunque la reforma se refería al territorio especial de Isla de Pascua, sin mencionar derechos específico para el pueblo rapa nui, se entendió que al afectar su territorio, debía ser consultado.

En síntesis, el criterio para consultar en estos casos fue la eventual afectación de un elemento fundamental para los pueblos indígenas: sus tierras y territorios. A diferencia de lo argumentado en relación con la reforma al Código de Aguas y a la Ley General de Pesca, en estos casos se consideró que la creación de un estatuto especial que podría afectar a tierras y territorio indígena (las áreas protegidas y el territorio especial), era razón suficiente para consultar.

⁹⁹ BCN, 2018h:6. El texto del proyecto presentado siguió los términos, aunque fue modificado a lo largo de la tramitación, sin que se verificaran mecanismos de consulta complementarios. El texto original señalaba, en armonía con lo aprobada en el plebiscito, lo siguiente: “En dichos territorios [especiales], y *con el fin de proteger el medio ambiente y propender a su desarrollo sustentable*, podrá restringirse el ejercicio de los derechos de permanencia o residencia, como asimismo el de libre circulación hacia ellos, en los casos y en la forma que establezca la ley orgánica constitucional respectiva.” (BCN, 2018h:7). Por su parte, el texto aprobado señala: “*Los derechos a residir, permanecer y trasladarse hacia y desde cualquier lugar de la República, garantizados en el numeral 7° del artículo 19, se ejercerán en dichos territorios en la forma que determinen las leyes especiales que regulen su ejercicio, las que deberán ser de quórum calificado* (art. 126 bis inciso segundo CPR)..”

Bibliografía

- Aylwin, José, Matías Meza-Lopehandía y Nancy Yáñez (2013). Los Pueblos Indígenas y el Derecho. Santiago: Lom ediciones.
- BCN. (2016). Consulta previa indígena en Chile: marco jurídico e implementación. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: <http://bcn.cl/21xjd> (febrero, 2018).
- (2016b). Proyecto que crea el Ministerio de Pueblos Indígenas: derecho internacional y análisis legal. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: <http://bcn.cl/28hbx> (enero, 2019).
- (2018a). Consulta previa indígena y proyectos de ley. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G. Disponible en: <http://bcn.cl/25nhr> (junio, 2018).
- (2018c). Consulta previa indígena, proyectos de ley y recursos naturales. Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G.
- (2018d). Consulta previa indígena y proyectos de ley. Con atención a la adopción de medidas favorables (reconocimiento). Elaborado por Matías Meza-Lopehandía G.
- (2018g). Historia de la Ley N° 20.657. Modifica en el ámbito de la sustentabilidad de recursos hidrobiológicos, acceso a la actividad pesquera industrial y artesanal y regulaciones para la investigación y fiscalización, la Ley general de pesca y acuicultura contenida en la Ley n°18.892 y sus modificaciones [documento general el 10/05/2018]. Disponible en: <http://bcn.cl/28j06> (enero, 2019)
- (2018h). Historia de la Ley N° 20.573. Reforma Constitucional sobre Territorios Especiales de Isla de Pascua y Archipiélago Juan Fernández. [documento generado el 09-Julio-2018]. Disponible en: <http://bcn.cl/29xrx> (mayo, 2019).
- (2019). Consulta previa indígena y medidas legislativas: estándar internacional y práctica nacional. Proyecto de ley que crea el Servicio Nacional Forestal.
- Carrasco, R. (2013). Razonabilidad y Proporcionalidad: Criterios para la determinación de la consulta indígena en proyectos de inversión en el marco del Convenio N° 169 de la OIT. *Revista Chilena de Derecho*, vol. 40 N° 1: pp. 299-314.
- Comentario del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas en relación con el documento titulado “Propuesta de gobierno para nueva normativa de consulta y participación indígena de conformidad a los artículos 6° y 7° del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”, Chile. Disponible en: <http://bcn.cl/240cu> (marzo, 2018).
- CONAF. (s.f). Política Forestal 2015-2035. Disponible en: <http://bcn.cl/286pm> (enero, 2019).
- CIDH. (2010). Derechos de los pueblos indígenas y tribales sobre sus tierras ancestrales y recursos naturales. Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 56/09. Disponible en: <http://bcn.cl/1tx9l> (junio, 2018).

Comisión de Agricultura Diputados. (2013). INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, SILVICULTURA Y DESARROLLO RURAL RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY DE FOMENTO FORESTAL QUE MODIFICA Y EXTIENDE EL DECRETO LEY N° 701. BOLETÍN N° 8.603-01 [María Tereza Calderón Rojas. Abogada Secretaria de la Comisión]. Disponible en: <http://bcn.cl/28ju9> (enero, 2019).

-- (2017). INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, SILVICULTURA Y DESARROLLO RURAL ACERCA DEL PROYECTO DE LEY CREA EL SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y MODIFICA LA LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES BOLETÍN N° 11.175-01 [María Teresa Calderón Rojas. Abogada Secretaria de la Comisión].

Comisión de Agricultura Senado. (2011). INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, aprobatorio del “Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales” [Ximena Belmar Stegmann. Secretario]. BOLETÍN N° 6.426-10.

-- (2013). INFORME DE LA COMISIÓN DE AGRICULTURA, recaído en el proyecto de ley, en segundo trámite constitucional, sobre fomento forestal que modifica y extiende los incentivos a la forestación establecidos en el decreto ley N° 701. BOLETÍN N° 8.603-01 [Ximena Belmar Stagman. Secretario]. Disponible en: <http://bcn.cl/28jtv> (enero, 2019).

Comisión de Constitución Senado. (2009). INFORME DE LA COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN, LEGISLACIÓN, JUSTICIA Y REGLAMENTO, recaído en dos proyectos de reforma constitucional, en primer trámite constitucional, sobre reconocimiento de los pueblos indígenas. BOLETINES N°s 5.324-07 y 5.522-07, refundidos [Fernand Soffia Contrareas. Secretario de la Comisión]. Disponible en: <http://bcn.cl/28jwz> (enero, 2019).

Comisión de Medio Ambiente Senado. (2017). SEGUNDO INFORME DE LA COMISIÓN DE MEDIO AMBIENTE Y BIENES NACIONALES, recaído en el proyecto de ley, en primer trámite constitucional, que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. BOLETÍN N° 9.404-12 [Magdalena Palumbo Ossa. Secretario Abogado].

Comisión de Recursos Hídricos Diputados. (2015). INFORME DE LA COMISIÓN DE RECURSOS HÍDRICOS Y DESERTIFICACIÓN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY QUE REFORMA EL CÓDIGO DE AGUAS BOLETÍN N° 7.543-12. [Juan Carlos Herrera Infante. Abogado Secretario de la Comisión]. Disponible en: <http://bcn.cl/28k4k> (enero, 2019)

Comisión de Relaciones Exteriores Senado. (2011). INFORME DE LA COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES, recaído en el proyecto de acuerdo, en segundo trámite constitucional, aprobatorio del “Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales”. BOLETÍN N° 6.426-10. Disponible en: <http://bcn.cl/28jbk> (enero, 2019).

Consejo Nacional de la Cultura y las Artes. (2016). Diálogo de las culturas: Sistematización del proceso de consulta previa a los pueblos indígenas para la creación del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio. [Pdf]. Disponible en: <http://bcn.cl/28hpk> (enero, 2019).

- Cornejo, María y Eduardo Rodríguez. (2015). Implicancias Éticas y Jurídicas en el desarrollo de la biotecnología transgénica. Reflexiones en torno a la tramitación de la Ley de Obtentores Vegetales en Chile. *Revista Latinoamericana de Bioética*, 15 (29-2), 132-143.
- Contesse, J. (2012). El derecho de consulta previa en el Convenio 169 de la OIT. Notas para su implementación en Chile, 2011. En: Jorge Contesse (ed.). *El Convenio 169 de la OIT y el derecho chileno. Mecanismos y obstáculos para su implementación*. Santiago: Universidad Diego Portales.
- CtIDH. (2012). Caso Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs Ecuador. Sentencia del 27 de junio de 2012. Disponible en: <http://bcn.cl/29u4y> (mayo, 2019).
- Delfín-Alfonso, C. A., Gallina-Tessaro, S. A. y Lóez-González, C. A. (2011). En Sonia Gallina-Tessaro y Carlos López-González (editor). *Manual de técnicas para el estudio de la fauna. Volúmen I*. Querétaro: Universidad Autónoma de Querétaro, pp. 285-313.
- Diario de Sesiones del Senado. Legislatura 357a. Sesión 2ª, en martes 17 de marzo de 2009. Disponible en: <http://bcn.cl/28jyw> (enero, 2019).
- Fuenzalida, Sergio. (2008). La fuerza vinculante de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia indígena. En Álvaro Bello y José Aylwin. *Globalización, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas*. Temuco: Observatorio de Derechos de los Pueblos Indígenas, 2008, pp. 66-99.
- Galdamez, L. (2013). Comentario jurisprudencial: la consulta a los pueblos indígenas en la sentencia del Tribunal Constitucional sobre la ley de pesca roles 2387-12-CPT y 2388-12-CPT acumulados. *Estudios Constitucionales*, 11(1): 621-632.
- Galvis, María y Ángela Ramírez. (2013). Digesto de jurisprudencia latinoamericana sobre los derechos de los pueblos indígenas a la participación, la consulta previa y la propiedad comunitaria. Washington: DPLF. Disponible en: <http://bcn.cl/28ij1> (enero, 2019)
- García Hierro, Pedro. (2004). El enfoque territorial para la gobernanza de los pueblos indígenas amazónicos: límites y posibilidades. *Revista de Asuntos Indígenas*, 4: pp. 23-32.
- Gobierno de Chile. (2009). Consulta a los pueblos indígenas. Minuta para la Consulta sobre Reconocimiento Constitucional de los Pueblos Indígenas. Disponible en: <http://bcn.cl/28jus> (enero, 2019).
- INDH. (2013). El Deber de Consulta Previa en la Propuesta de Reglamento del Sistema de Evaluación Ambiental [minuta aprobada por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 13 de mayo de 2013 - Sesión Extraordinaria 152]. Disponible en: <http://bcn.cl/28f5s> (enero, 2019).
- (2015). Informe de observación sobre el proceso de consulta previa desarrollado por el Ministerio de Desarrollo Social referido a la creación del Ministerio de Pueblos Indígenas y del Consejo o Consejos de Pueblos Indígenas [informe aprobado por el Consejo del Instituto Nacional de Derechos Humanos el 4 de mayo de 2015 - Sesión 250]. Disponible en: <http://bcn.cl/28hep> (enero, 2019).

- López, Ricardo y Tania Mohr. (2014). Susceptibilidad de afectación directa en la consulta previa del Convenio 169: Análisis de Normas Previstas y de su trato en la Jurisprudencia. ¿Una cuestión de derecho? *Revista de derecho (Valdivia)*, 27(1), 105-126.
- Mensaje Presidencial. (2009). MENSAJE DE S.E. LA PRESIDENTA DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA UN PROYECTO DE ACUERDO QUE APRUEBA EL CONVENIO INTERNACIONAL PARA LA PROTECCION DE LAS OBTENCIONES VEGETALES DE 2 DE DICIEMBRE DE 1961, REVISADO EN GINEBRA SEGÚN EL ACTA DE 19 DE MARZO DE 1991. [Boletín N° 6.426-10]. Disponible en: <http://bcn.cl/29wbt> (mayo, 2019).
- (2012). MENSAJE DE S.E. EL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA CON EL QUE INICIA PROYECTO DE LEY DE FOMENTO FORESTAL QUE MODIFICA Y EXTIENDE DL N° 701. Mensaje N° 062-360. Disponible en: <http://bcn.cl/28jrd> (enero, 2019).
- Meza-Lopehandía, Matias. (2013a). El Convenio N° 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la Organización Internacional del Trabajo. En José Aylwin, Matías Meza-Lopehandía y Nancy Yáñez. *Los pueblos indígenas y el derecho*. Santiago: Lom ediciones.
- (2013b). El derecho internacional de los derechos humanos y los pueblos indígenas. En José Aylwin, Matías Meza-Lopehandía y Nancy Yáñez. *Los pueblos indígenas y el derecho*. Santiago: Lom ediciones.
- (2016). La jurisprudencia del multiculturalismo en Chile: la consulta previa indígena ante tribunales. *Revista de Ciencias Sociales (Valparaíso)*, 69:13-52.
- Meza-Lopehandía, M., Yáñez N., y Silva, H. (2014). El derecho a la consulta y su incorporación al sistema jurídico chileno. En: Observatorio Ciudadano. *El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: análisis del derecho nacional, internacional y comparado*. Informe 19. Santiago: Observatorio Ciudadano.
- Ministerio de Desarrollo Social. (S.f.). Consulta Indígena. Disponible en: <http://bcn.cl/23yvs>(marzo, 2018).
- (2018). Oficio ord. N° 3870 de 12/11/2018 [De Subsecretario de Servicio Sociales a Presidenta de Comisiones Unidas de Agricultura y Medio Ambiente del Senado]. En Ministerio de Desarrollo Social. Oficio N° 01/4099 [pdf] [De Ministro de Desarrollo Social a Presidenta de Comisiones Unidas de Agricultura y Medio Ambiente]. Disponible en: <http://bcn.cl/28kux> (enero, 2019).
- Ministerio de Desarrollo Social. (2019). Oficio ordinario N° 85 [Da respuesta respecto a solicitud de informe de Procedencia de Consulta sobre proyecto de Ley que Reforma el Código de Aguas, Boletín N° 7.543-12).
- Ministerio del Medio Ambiente. (S.f). Sistematización del Proceso de Consulta a Pueblos Indígenas, sobre Materias Indicaciones a Proyecto de Ley que crea el Servicio de Biodiversidad y Áreas Protegidas y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Disponible en línea: <http://bcn.cl/24089> (junio , 2018).

- Montt, Santiago y Manuel Matta (2011). Una visión panorámica al Convenio OIT 169 y su implementación en Chile. *Estudios Públicos*. 121, 133-212.
- NN.UU. (2009a). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009. Disponible en: <http://bcn.cl/1tx4k> (junio , 2018).
- (2009b). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Adición: La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior, A/HRC/12/34/Add.6. Disponible en: <http://bcn.cl/1ty6m> (junio , 2018).
- (2009c). Principios internacionales aplicables a la consulta en relación con la reforma constitucional en materia de derechos de los pueblos indígenas en Chile. En NN.UU. (2009). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, A/HRC/12/34, 15 de julio de 2009. Apéndice A. <http://bcn.cl/27t6v> (enero , 2019).
- Observatorio Ciudadano. (2014). El derecho a la consulta de los pueblos indígenas: análisis del derecho nacional, internacional y comparado. [Informe 19]. Santiago: Observatorio Ciudadano.
- Oficio N° 12.955-2016. Proyecto de Ley. 22/11/2016. [De Presidente de la Cámara de Diputado a Presidente del Senado]. Disponible en: <http://bcn.cl/25tjk> (mayo, 2019).
- OIT. (2004). RECLAMACIÓN (artículo 24) - MEXICO - C169 - 2004 Nueve organizaciones de trabajadores. GB.282/14/2. Disponible en: <http://bcn.cl/25t1j> (junio, 2018)
- (2014). Solicitud directa (CEACR) - Adopción: 2013, Publicación: 103ª reunión CIT (2014). Disponible en: <http://bcn.cl/25raz> (junio, 2018).
- (2017). Observación (CEACR) - Adopción: 2016, Publicación: 106ª reunión CIT (2017). Disponible en: <http://bcn.cl/25rc8> (junio, 2018).
- (2009b). Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya. Adición: La situación de los pueblos indígenas en Chile: seguimiento a las recomendaciones hechas por el Relator Especial anterior, A/HRC/12/34/Add.6. Disponible en: <http://bcn.cl/1ty6m> (junio, 2018).
- Real Academia Española. (2017). Afectar. En *Diccionario de la lengua española*. Disponible en: <http://bcn.cl/25nj4> (junio, 2018).
- Silva, Carolina y Gonzalo Parot. (2016). Desempeño del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental para canalizar la consulta indígena del Convenio N° 169 de la OIT. *Revista de Derecho Ambiental*, 4(6): 92-118.
- Yrigoyen, R. (2013). Hacia una nueva relación del Estado con los pueblos: Autonomía, participación, consulta y consentimiento. *Justicia & Democracia. Revista de la Academia de la Magistratura*, 11: 233-246. Disponible en: <http://bcn.cl/25tnd> (julio, 2018).

Nota Aclaratoria Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)