

**Forum of Federations**

700-325 Dalhousie Street  
Ottawa, Ontario K1N 7G2 Canada  
Tel.: (613) 244-3360 Fax: (613) 244-3372  
Email: forum@forumfed.org

**Forum des fédérations**

700-325, rue Dalhousie  
Ottawa (Ontario) K1N 7G2 Canada  
Tél.: (613) 244-3360 Téléc.: (613) 244-3372  
Courrier électronique : forum@forumfed.org

**PROYECTO DE DICTAMEN DE REFORMAS CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS.****COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS CONSTITUCIONALES, ASUNTOS INDÍGENAS Y ESTUDIOS LEGISLATIVOS.****H. ASAMBLEA**

**por Juan Marcos Gutierrez**

A las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos del Senado de la República fue turnada para su estudio y dictamen la Iniciativa de “Decreto que reforma los párrafos primero al séptimo y adiciona los párrafos octavo, noveno, décimo, undécimo, duodécimo y décimo tercero al artículo 4º; adiciona un párrafo sexto al artículo 18; reforma el párrafo cuarto y adiciona un párrafo quinto al artículo 26; reforma el párrafo segundo, adiciona un párrafo tercero y reforma la fracción XXVIII del artículo 53; adiciona un párrafo segundo a la fracción V y reforma las fracciones IX y X del artículo 115 y adiciona un párrafo cuarto a la fracción segunda del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” presentada por el C. Presidente de la República Lic. Vicente Fox Quesada en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 55 fracción I del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de

los Estados Unidos Mexicanos, la cual fue enviada a esta Soberana Cámara de Senadores el cinco de diciembre de dos mil.

## **Exposición de motivos.**

### **Considerando que:**

El Poder Legislativo mexicano, en particular, el Senado de la República, recibió la encomienda de legislar una reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena. Se trata de una iniciativa de gran trascendencia política y social por varias razones.

La iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas fue elaborada en noviembre de 1996 por la Comisión de Concordia y Pacificación y presentada por el presidente Vicente Fox, en diciembre de 2000. Esta iniciativa busca recoger en esencia los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, firmados en febrero de 1996 por el gobierno federal y el EZLN.

El día 19 de febrero se integró la Subcomisión de Análisis, con senadores, miembros de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas, y Estudios Legislativos, con la finalidad de coordinar las tareas del dictamen.

Los senadores de la Subcomisión determinaron como criterios metodológicos que el eje central de los trabajos legislativos era la iniciativa redactada, en su oportunidad, por la Comisión de Concordia y Pacificación presentada por el titular del Poder Ejecutivo, en diciembre del año pasado. Que serían analizadas también, de modo complementario, las otras iniciativas en la materia, que estaban en poder

de las Comisiones senatoriales, a saber las presentadas por el Grupo Parlamentario del PAN en marzo de 1998, así como la presentada por el titular del Ejecutivo en el mismo mes de ese año. También se estudiaron otros documentos como la iniciativa presentada por el Partido Verde Ecologista en la colegisladora.

Los Acuerdos de San Andrés Larraínzar firmados por el EZLN y el Ejecutivo Federal habrían de ser el marco de referencia de las labores legislativas, toda vez que el conjunto de las iniciativas presentadas, resultaban ser interpretaciones de los citados Acuerdos.

La Subcomisión de dictamen procedió a realizar una audiencia con diversas sectores relacionados con la presente reforma. Se escucharon los puntos de vista de organizaciones indígenas, especialistas en la materia, académicos y opiniones de quienes tuvieron responsabilidad en el proceso de negociación de paz en Chiapas, así como la comparecencia ante Comisiones Unidas del Secretario de Gobernación. El 23 de marzo la Cámara de Diputados invitó a los Integrantes de las Comisiones Unidas participantes en este dictamen a que acudiesen a su recinto para que en reunión de comisiones escucharan los puntos de vista del EZLN y del Congreso Nacional Indígena, en relación con sus opiniones respecto de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena.

Un primer dato proveniente de las voces indígenas plurales expresadas en las audiencias públicas consiste en la heterogeneidad prevaleciente entre los más de sesenta grupos lingüísticos que habitan el país. Diversidad de lenguas,

concepciones del mundo, costumbres, normas, modos de representación. Maneras distintas de organizar su vida material y de agruparse. La mayoría como comunidades vinculadas a sus tierras, en algunos casos, todavía en lucha por ellas. Otros como pueblos asentados en tierras de su propiedad y con vínculos culturales y religiosos con su hábitat.

En consecuencia, conceptos diferentes de autonomía, preocupación por ejercerla en distintos ámbitos. En prácticamente todos los casos, demandas de servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, asistencia agropecuaria y de comercialización y abasto. En la gran mayoría de las organizaciones y los grupos una exigencia de mayor representatividad indígena en los tres órdenes de gobierno. Importantes y numerosos testimonios acerca de una inadmisible, pero todavía real y lacerante, discriminación. Preocupación por el respeto de sus derechos humanos fundamentales, especialmente, de los grupos políticos, religiosos o de pertenencia étnica.

Esta reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas significa un cambio jurídico decisivo para el futuro del país. Es un asunto fundamental para la nación en la medida en que sienta las bases para conformar un país verdaderamente incluyente, que reconoce las diferencias culturales en el marco de la unidad nacional.

La Iniciativa de Ley sobre Derechos y Cultura Indígena que presentó el C. Presidente de la República, Lic. Vicente Fox es la misma que elaboró la Comisión

de Concordia y Pacificación a finales de 1996. A casi cinco años de distancia y con la experiencia que ha brindado la discusión que se generó alrededor de la propuesta de dicha comisión de coadyuvancia, los legisladores tuvimos las condiciones para elaborar un dictamen que recupera todos los derechos que los indígenas demandaron, así como legislar para lograr el consenso y la aceptación de los sectores más representativos del país.

En un amplio acuerdo se determinó reagrupar las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal con el propósito de concentrar prácticamente todos los derechos en un solo artículo constitucional. Sin embargo, esto propició que se realizaran modificaciones al artículo 1º, adicionándole el texto del artículo 2º referido a la prohibición de la esclavitud. Asimismo, se añadió un tercer párrafo en dónde se precisa que queda prohibido todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y las libertades de las personas.

En el artículo 2º de la Constitución, con respeto, en lo posible, al texto redactado por la Comisión de Concordia y Pacificación y dar mayor precisión a los conceptos, se amplió el texto cuando resultaba indispensable. Pensamos que se ha logrado una adecuada traducción del carácter y sentido político de los acuerdos de San Andrés Larráinzar en una propuesta constitucional consistente y clara.

El dictamen, en el artículo 2º precisa que la Nación es una e indivisible, como premisa indisputable de la pluralidad del país; en el apartado A del mismo

precepto considera a los pueblos como sujetos de derecho; precisa que las comunidades son entidades de interés público; reconoce el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus formas internas de organización social, económica, política y cultural; aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos; elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno internas; preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyen su cultura e identidad; elegir como comunidades a representantes ante los ayuntamientos; acceder de manera preferente al uso y disfrute de los recursos naturales que se encuentren ubicados en los lugares que habitan u ocupan. En virtud de haberse reubicado y reformado los contenidos del primer párrafo del artículo 4° constitucional vigente, se procede a derogarlo.

La propuesta de las comisiones unidas no sólo recupera e integra la totalidad de los derechos que la iniciativa presidencial menciona, va más allá y realiza un esfuerzo por enriquecerla, en particular, destaca el apartado “B” de esta propuesta, en el cual se incorpora un conjunto de acciones de gobierno que tienen por objetivo concretar el compromiso de establecer un nuevo pacto entre sociedad, gobierno federal y pueblos indígenas, tal y como lo señalan los Acuerdos de San Andrés.

Estas acciones tienden a garantizar políticas sociales específicas, de beneficio directo a las comunidades indígenas en lo tocante a vivienda, educación, salud, mujeres y niños, actividades productivas, oportunidades económicas, desarrollo

regional, desarrollo sustentable, y participación en el Sistema Nacional de Planeación.

Para abatir las carencias y el rezago que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la reforma constitucional establece un conjunto de acciones que habrán de desarrollar los gobiernos federal, estatales y municipales a fin de promover la igualdad de oportunidades, elevar las condiciones de vida de los indígenas y garantizar la representatividad en los distintos ámbitos de gobierno.

Entre estas acciones destacan el impulso al desarrollo regional de las zonas indígenas; el incremento de los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la capacitación productiva y la educación media y superior; el acceso efectivo a los servicios de salud; el mejoramiento de las condiciones de las comunidades indígenas mediante acciones que contribuyan a la construcción y mejoramiento de la vivienda; la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; la extensión de la red de comunicaciones; el apoyo a las actividades productivas y el desarrollo sustentable; así como el establecimiento de políticas para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Se señala que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y las legislaturas locales aprobarán las partidas presupuestales destinadas al cumplimiento de las obligaciones señaladas, además de establecer formas y mecanismos para que las comunidades indígenas participen en el ejercicio y vigilancia de dichas partidas.



Por otra parte, se incorpora la disposición para que toda comunidad equiparable a los pueblos y las comunidades indígenas tenga, en lo conducente, los mismos derechos que aquéllos, en los términos de la ley.

Esta reforma constitucional adiciona un párrafo al artículo 18, para que los sentenciados puedan compurgar sus penas en los centros de reclusión más cercanos a su domicilio, para facilitar su readaptación social.

Asimismo, con esta reforma se adiciona un párrafo a la fracción III del artículo 115, para que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, puedan coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

En lo que concierne al régimen de transitoriedad, conviene destacar que en su artículo tercero se establece la obligación de que para la delimitación de los distritos electorales uninominales se tome como referencia la ubicación de los pueblos y las comunidades indígenas. También destaca la disposición de que el titular del Ejecutivo federal ordene la traducción de esta reforma a las lenguas de los pueblos indígenas del país y se proceda a su difusión en sus comunidades.

El dictamen que las comisiones unidas sometemos a la consideración del Pleno es, ante todo, un instrumento para promover la justicia entre y para los mexicanos, partiendo del hecho de aceptar que un grupo amplio de la población del país ha quedado al margen del desarrollo y bienestar al que tienen derecho.

Por lo anteriormente expuesto, las suscritas Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos presentamos a consideración de esa H. Asamblea plenaria del Senado de la República el siguiente:

## **PROYECTO DE DECRETO**

**ARTÍCULO ÚNICO.-** Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18º, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro Transitorios, para quedar como sigue:

### **ARTICULO 1º.**

En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

## **ARTICULO 2º.**

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

**A.** Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

- I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.
- II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.
- III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.
- IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

- V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.
- VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquéllos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.
- VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

- VIII Acceder plenamente a la jurisdicción del estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución.

Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

**B.** La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

- I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades

municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.

- II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.
- III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.
- IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.



- V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.
- VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.
- VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.
- VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas;

mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.

#### **ARTICULO 4º.**

(Se deroga el párrafo primero)

#### **ARTICULO 18º.**

....

....

....

....

....

Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.

#### **ARTÍCULO 115º.**

Fracción III

Último párrafo

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

## **ARTÍCULOS TRANSITORIOS**

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

**ARTÍCULO SEGUNDO.** Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.

**ARTÍCULO TERCERO.** Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

**ARTÍCULO CUARTO.** El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

Dado en la sede Legal del Senado de la República el día 25 de abril del año 2001.  
Ciudad de México Distrito Federal

**Sen. Manuel Bartlett Díaz**

**Sen. Luisa María Calderón  
Hinojosa**

**Sen. Fidel Herrera Beltrán**

Presidente de la  
Comisión de Puntos Constitucionales

Presidente de la  
Comisión de Asuntos Indígenas

Presidente de la  
Comisión de Estudios Legislativos

## **SENADORES INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE PUNTOS CONSTITUCIONALES**

Sen. Jesús Galván Muñoz

Sen. Jesús Ortega Martínez

Sen. Genaro Borrego Estrada

Sen. Héctor Antonio Astudillo Flores

Sen. César Camacho Quiroz

Sen. Jorge Emilio González Martínez

Sen. César Alejandro Jauregui Robles

Sen. Netzahualcóyotl de la Vega García

Sen. José Natividad González Páras

Sen. Adalberto Arturo Madero Quiroga

Sen. Demetrio Sodi de la Tijera

Sen. Jorge Zermeño Infante

## **SENADORES INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS**

Sen. José Antonio Aguilar Bodegas

Sen. Francisco Fraile García

Sen. Daniel López Nelio Santiago

Sen. Carlos Rojas Gutiérrez

Sen. Lázaro Cárdenas Batel

Sen. Miguel Sadot Sánchez Carreño

Sen. Felipe de Jesús Vicencio Alvarez

Sen. Roberto Pérez de Alva Blanco

## **SENADORES INTEGRANTES DE LA COMISIÓN DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS**

Sen. Martha Sofía Tamayo Morales

Sen. César Alejandro Jauregui Robles

Sen. Felipe de Jesús Vicencio Alvarez

Sen. Adalberto Arturo Madero Quiroga

Sen. José Antonio Aguilar Bodegas

Sen. Héctor Michel Camarena