

10 ABR 2013

SE TORNO A LAS COMISIONES UNIDAS DE PUNTOS
CONSTITUCIONALES Y DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS SEGUNDA

Senador Martí Batres Guadarrama
Presidente de la Mesa Directiva
Senado de la República
Presente.

La suscrita senadora, **Xóchitl Gálvez Ruiz**, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIV Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, numeral 1, fracción I; 164, numeral 1; 169 y demás relativos del Reglamento del Senado de la República, somete a consideración de esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 2°, 27, 53, 73, 115 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, **en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos**, al tenor de la siguiente:

Exposición de motivos

1. Marco referencial

El artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos define a los pueblos indígenas como aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el actual territorio nacional al iniciarse la colonización, y reconoce que la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en los pueblos indígenas.

A pesar de la enorme importancia que el artículo constitucional pone de relieve, cerca de concluir la segunda década del siglo XXI aún tenemos muchas deudas con los pueblos indígenas: pobreza, marginación, desigualdad, falta de acceso a servicios públicos de calidad, discriminación, dificultades para acceder a la jurisdicción del Estado, disminución de las personas que hablan una lengua indígena, lenguas en muy alto riesgo de desaparición, transformación y pérdida de tradiciones, costumbres y de los elementos de su identidad, exclusión de los procesos de desarrollo que les afectan, el no reconocimiento como sujetos de derecho, violación de sus derechos como pueblos indígenas y una larga lista de pendientes que

conforman una realidad que esta Nación tiene que resolver y con ello modificar la situación de los pueblos indígenas.

A pesar de los avances que se han dado en los últimos 30 años, aún existen pendientes por cumplir en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas y la historia lo demuestra. El 5 de septiembre de 1991 entró en vigor el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual fue adoptado para corregir el enfoque integracionista del Convenio 107 de 1957. Aquel instrumento internacional reconoció, los derechos sociales, económicos y culturales de pueblos indígenas, con base en el respeto a su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones y sus instituciones.

En este tenor, el 28 de enero de 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reformó el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante el cual se reconoció, en un solo párrafo, que la Nación tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas y que la ley protegería y promovería el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, así como se garantizaría su acceso a la jurisdicción del Estado.

Esa reforma constitucional abrió el camino para que los derechos de los pueblos indígenas fueran reconocidos en el sistema jurídico nacional, sin embargo, en la práctica y a nivel de legislación secundaria, su impacto fue prácticamente nulo. La configuración del párrafo obedecía a una necesidad programática, sin obligaciones certeras ni responsables identificados o identificables. Dos años después, el 1º de enero de 1994, en Chiapas, uno de los Estados con mayor proporción de población indígena en el país, el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) emitió la Primera Declaración de la Selva Lacandona, que buscaba la reivindicación de los derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas.

Fruto del proceso de negociación de la paz, el 16 de febrero de 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés sobre Derechos y Cultura Indígena, que se integran por un acuerdo general y tres documentos adicionales, en los cuales se condensan los compromisos y propuestas conjuntas que el gobierno federal pactó con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) así como los compromisos a cargo del Gobierno del Estado de Chiapas, en la materia. Su objetivo era garantizar una nueva relación entre

los pueblos indígenas del país y el Estado, la cual se construiría a partir de reformas constitucionales y legales que terminaran con la falta de reconocimiento de los derechos a los pueblos indígenas en el cuerpo de la Constitución y terminaran con la discriminación y la pobreza en la que se encontraban los pueblos indígenas.

Para noviembre de 1996, integrantes de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), comisión bicameral del H. Congreso de la Unión, ya había confeccionado una iniciativa de reforma constitucional que recogía los compromisos asentados en los Acuerdos de San Andrés. El proceso legislativo en la materia no fue resuelto como se esperaba y en ejercicio de sus atribuciones, el Congreso de la Unión aprobó una reforma constitucional que se publicó el 14 de agosto de 2001, mediante la cual se modificaron diversas disposiciones de los artículos 1o, 2o, 4o, 18 y 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer los principios de reconocimiento y protección a la cultura y los derechos de los indígenas, sus comunidades y sus pueblos.

El texto aprobado en 2001 se ha mantenido casi intacto desde entonces - excepción hecha de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de enero de 2016, en materia de paridad de género en la elección de autoridades en los pueblos y comunidades indígenas-, y si bien fue un avance importante en su tiempo, pues permitió i) conceptualizar los derechos colectivos e individuales de los pueblos, comunidades y personas indígenas; ii) establecer obligaciones puntuales para las autoridades de todos los órdenes de gobierno y iii) señalar quiénes serían los órganos responsables de su desarrollo e implementación, a casi 18 años de su aprobación, hay que reconocer que dicha reforma no cubrió todo el espectro de derechos y compromisos que se firmaron en los Acuerdos de San Andrés y tampoco incluyó completamente los derechos que fueron ratificados por México en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Adicionalmente, nuevos instrumentos y estándares en la materia han surgido desde entonces, como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, las sentencias de la Comisión Interamericana de derechos humanos, las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las resoluciones del Poder Judicial de la Federación emitidas en la materia, que son referente actual y obligado.

2. Situación actual

En la actualidad, en México, existen 25.7 millones de personas indígenas; de éstas, cerca de siete millones hablan una lengua indígena¹, mientras que más de 19 millones perdieron su lengua materna y hablan únicamente español. Un millón de mexicanos sólo habla una lengua indígena.

La diversidad de los pueblos indígenas se manifiesta en su riqueza lingüística pues existen 11 familias lingüísticas, que se diversifican en 68 agrupaciones lingüísticas (comúnmente conocidas como lenguas) y, éstas a su vez, en 364 variantes lingüísticas. Las principales agrupaciones lingüísticas o lenguas son el Náhuatl, Maya, Tseltal, Mixteco, Tsotsil, Zapoteco, Otomí, Totonaco, Chol, y Mazateco; éstas concentran el 63 por ciento de los hablantes. El restante 37% habla alguna de las otras 58 agrupaciones lingüísticas o lenguas. Las lenguas que se encuentran en muy alto riesgo de desaparecer son el Awuakateco, Ayapaneco, Kackchikel, Olulteco, Teko, Kiliwua, Ixil, Paipai, Ixcateco, entre otras. Dentro de pocos años dejaremos de escuchar las 64 voces de los indígenas que hablan variantes en muy alto riesgo de desaparición².

En casi todo el territorio mexicano habita población indígena, en los estados de Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, México, Guerrero e Hidalgo se concentra las tres cuartas partes de la población indígena. Más de la mitad de población indígena vive en 623 municipios indígenas³. Los indígenas viven en más de 64 mil localidades.

La mayor parte de la población indígena vive y protege las regiones biogeográficas más ricas de México. Los ejidos y comunidades agrarias que se ubican en municipios indígenas son propietarios de 60% de la vegetación arbolada del país, principalmente de bosques templados y selvas húmedas y subhúmedas.

Las principales áreas naturales protegidas se encuentran en municipios indígenas. Muchas de ellas son territorios sagrados y ceremoniales, con zonas arqueológicas. Las principales presas hidroeléctricas del país: La Angostura, Malpaso, Chicoasén, Aguamilpa y Presidente Alemán se ubican

¹ INEGI, Encuesta intercensal 2015.

² Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (México) México. Lenguas indígenas nacionales en riesgo de desaparición: Variantes lingüísticas por grado de riesgo. 2000 / INALI

³ Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas, 2010.

en municipios indígenas. Una parte importante de los recursos petroleros se extraen de yacimientos en estados de San Luis Potosí, Campeche, Tabasco y Chiapas, en municipios con importante presencia indígena. La explotación minera se desarrolla igualmente en muchos municipios indígenas.

Los pueblos indígenas aportan el 67% de su población ocupada a las actividades agrícolas, y muchos cultivos como la caña de azúcar, el tomate, la fresa, la vainilla, dependen del esfuerzo y el trabajo de los indígenas. Regiones agrícolas del norte de México dependen de la fuerza de trabajo jornalero que brindan los indígenas. Para la protección de la naturaleza nos aportan sus sistemas sociales, productivos, de conservación y aprovechamiento de la naturaleza; para el cuidado de la salud del cuerpo y el alma, la medicina tradicional indígena aporta su sabiduría.

Los pueblos indígenas también aportan a la nación mexicana el sustento de la diversidad cultural con sus lenguas indígenas, rituales, tradiciones y su cosmovisión, así como su medicina tradicional y su arte indígena.

Las autoridades tradicionales indígenas con sus formas de organización, sus procesos de gestión administrativa y política, su específica forma de ejercicio de la autoridad tradicional en sus pueblos y comunidades, aportan al mantenimiento de la paz y al cumplimiento de la justicia en México. A pesar de contar con reconocimiento constitucional, en la práctica, sus autoridades tradicionales no son siempre reconocidas, así como tampoco sus formas de impartir justicia o sus sistemas de resolución de conflictos internos. Las autoridades tradicionales ejercen, dentro de la estructura propia de la respectiva cultura, un poder de organización, gestión y control social que hay que enaltecer y procurar.

Después de casi dos décadas aún no tenemos solucionados los problemas que originaron los cambios constitucionales de 2001, pues en todas las evaluaciones y estudios sobre pobreza y desigualdad, en especial las realizadas por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), la población indígena es identificada como uno de los grupos de población con muy alto y alto grado de marginación y en situación de vulnerabilidad, pues el 71% se encuentra en la pobreza, la desigualdad y la falta de oportunidades. La tercera parte se encuentra en situación de pobreza por carencia de acceso a la alimentación. El 53% de las

viviendas en las regiones indígenas no cuenta con los servicios básicos completos; la quinta parte de las viviendas indígenas no tiene agua potable.

Siete de cada 10 indígenas ocupados reciben hasta un salario mínimo por su trabajo. Las dos terceras partes de los indígenas no cuentan con seguridad social; la mitad de la población indígena únicamente cuenta con educación primaria. Los indicadores empeoran cuando se trata de población hablante de lenguas indígenas.

Lo anterior impide su crecimiento económico e inhibe el respeto y vigencia de los derechos sociales y políticos que los indígenas tienen reconocidos en nuestra Constitución.

Por otra parte, los derechos de la población afroamericana no han sido reconocidos en el cuerpo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el mismo nivel que los de los pueblos y comunidades indígenas, a pesar de su importancia demográfica y cultural. En México 1'388,853 personas se identifican como negras, afrodescendientes o afroamericanas. Estas son descendientes de las personas africanas que fueron trasladados de manera forzada a la entonces Nueva España durante el periodo colonial y aportaron mano de obra para la minería, la agricultura y la ganadería. El número de sus integrantes es prácticamente el mismo número de personas que el Censo de Población y Vivienda 2010 reportó como hablante de Náhuatl (1.5 millones) y casi el doble de los hablantes de Maya (786 mil), que son las lenguas indígenas con más hablantes en el país.

Durante el movimiento de Independencia los afroamericanos participaron en el movimiento Insurgente. Héroe nacional como José María Morelos y Pavón y Vicente Guerrero Saldaña, lucharon por la abolición de la esclavitud y la igualdad de derechos de todos los mexicanos, incluidos los integrantes de los pueblos afroamericanos.

Los afroamericanos han sufrido históricamente situaciones de exclusión, marginación económica y social, así como de discriminación racial. Los mexicanos no hemos reconocido sus aportes al desarrollo de la Nación Mexicana. El pueblo afroamericano ha aportado, además de lo ya señalado, patrimonio cultural que se expresa en sus saberes, formas de organización social y sus expresiones culturales.

La mayor parte de las comunidades de afroamericanos conforman una unidad social, económica y cultural, y están asentadas principalmente en los estados de Coahuila, Oaxaca, Veracruz, Guerrero y la Ciudad de México; cuentan con formas de organización social que operan de acuerdo a sus usos y costumbres.

Sin embargo, la mayoría de las comunidades afroamericanas se encuentran en condiciones de alta y muy alta marginación y con insuficientes servicios públicos, educativos y de salud. El pueblo afroamericano ha luchado para que el Estado les reconozca sus derechos y para que se garantice y se mejore sus condiciones sociales y económicas. Una de sus principales demandas es el reconocimiento constitucional de sus derechos y, en consecuencia, que se garantice, en condiciones de igualdad, el resto de sus derechos humanos, combatiendo esencialmente la discriminación racial de que son objeto.

Esfuerzos institucionales se han realizado para avanzar en el reconocimiento antes relatado: el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), el Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH), la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) han documentado la historia, la cultura, el patrimonio y las condiciones de vida de estos pueblos.

En el plano jurídico, las constituciones de los estados de Oaxaca, Guerrero y de la Ciudad de México, han reconocido los derechos de los pueblos afroamericanos y de sus integrantes en lo individual; es tiempo de que se reconozcan en la máxima norma jurídica de la nación.

En ese contexto es dable analizar la configuración normativa del artículo 2° constitucional desde una perspectiva constructiva que reconozca lo que está correctamente regulado pero que corrija y mejore lo que puede identificarse dentro de las múltiples ventanas de oportunidad que existen en ese numeral. Así las cosas, la regulación constitucional actual se presenta como limitada, en el mejor de los casos, en temas como:

- I. El reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público;
- II. El desarrollo y alcances del derecho a la consulta y al consentimiento libre, previo, informado y de buena fe;

- III. La vigencia de una base mínima de derechos de los pueblos indígenas en todo el país aterrizados en legislación secundaria válida en todas las entidades federativas;
- IV. El reconocimiento y protección de las tierras y, en especial, del territorio de los pueblos indígenas;
- V. El reconocimiento e implementación efectiva del derecho a la autoadscripción;
- VI. Los derechos de indígenas migrantes o que habitan en zonas urbanas, fuera de sus tierras y territorios originarios;
- VII. El fortalecimiento de los derechos lingüísticos de los pueblos y comunidades indígenas;
- VIII. La interrelación e interdependencia entre el derecho a la libre determinación y a la autonomía con el resto del *corpus* de derechos de los pueblos indígenas;
- IX. Los derechos a la representación y participación política, entre otros rubros.

El panorama es claro: a pesar de que el Convenio 169 de la OIT tiene carácter vinculante para México y que otros instrumentos internacionales como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, consagran derechos más amplios para los pueblos indígenas, el sistema jurídico nacional, por un lado, y las limitadas y dispersas responsabilidades legislativas secundarias, por el otro, han impedido que esas libertades fundamentales no se cumplan. La disparidad en materia de derechos de los pueblos indígenas se ha vuelto una moneda común en el país, pues mientras hay estados como San Luis Potosí, Oaxaca o recientemente la Ciudad de México, que han avanzado considerablemente en la construcción de un sistema comprensivo de derechos, otros como Guanajuato o Baja California se encuentran notablemente retrasados en dicha tarea.

Por otro lado, la Federación ha realizado reformas marginales en el orden jurídico federal, lo que tampoco coadyuva a impulsar que las entidades federativas asuman su responsabilidad constitucional y que legislen estos derechos, orillando a los pueblos indígenas a una sola vía de defensa de sus libertades: el juicio de amparo. Pero incluso a través de ese proceso de control constitucional es muy alta la incertidumbre, pues en caso de existir disposición normativa expresa en la Constitución que se contravenga con un tratado internacional más avanzado, la interpretación jurisprudencial ha optado por privilegiar el texto constitucional.

Así, el camino de los derechos de los pueblos indígenas se ha convertido, en no pocas ocasiones, en un laberinto que poco ayuda a que, en el plano material, esta población en situación de alta vulnerabilidad tenga garantizados los derechos que son mínimo vital para su cultura y para su desarrollo colectivo e individual.

3.- Síntesis de la propuesta

Por tales motivos, la presente iniciativa tiene como objetivos:

- I. Recuperar y cumplir los compromisos pactados en los Acuerdos de San Andrés;
- II. Alinear el texto constitucional con los derechos contenidos en el Convenio 169 de la OIT, en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en la Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas;
- III. Establecer la base para la creación de un sistema nacional coordinado de derechos e instituciones en materia de atención a pueblos indígenas, y
- IV. Recuperar los valiosos aportes en la materia que radican en las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, de los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación, así como atender las demandas de los pueblos indígenas y sus organizaciones.

Por ello, se pretende solventar los siguientes problemas normativos actuales:

- a) **Sujeto de derecho:** Con la finalidad de que los derechos de los pueblos indígenas sean efectivamente vigentes, es indispensable transitar de la categoría de "entidades de interés público" que hoy reconoce la Constitución para dichos pueblos, hacia la de sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Esta, además de ser una añeja demanda de los pueblos indígenas, también es un requisito sin el cual no es posible emanciparlos de otras figuras legales como las agrarias o las asociaciones civiles. Por ende, se propone reconocerlos como sujetos de derecho público.

- b) **Derecho a la autoadscripción:** Si bien este es un derecho fundamental en la materia, está poco desarrollado en la legislación nacional, lo que crea ambigüedades e incertidumbre tanto para los pueblos indígenas como para las autoridades que los atienden. Reconocer plenamente este derecho y regularlo es necesario para que todos los demás derechos sean efectivamente realizables.
- c) **Libre determinación y autonomía:** Si bien hay que reconocer que el derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía, es fundamental, también hay que admitir que nuestra Constitución vigente erra al colocar a este derecho como la base y origen de todos los demás derechos, pues ello contraviene el espíritu del artículo 1o constitucional y viola los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad que caracterizan a los derechos humanos. No puede haber un derecho por encima de otros y esa deficiencia no se percibió en 2001 puesto que no se había transitado al régimen de derechos humanos que se inauguró en 2011.
- d) **Indígenas migrantes:** Como consecuencia directa de cambiar la perspectiva sobre la libre determinación y autonomía, hay que reconocer que muchos de los derechos de los pueblos indígenas no necesariamente deben ejercerse bajo el marco de autonomía que está ligado a tierras, territorios y autoridades tradicionales específicas y localizadas geográficamente, tales como el uso de su lengua, su acceso a intérpretes y traductores, el derecho de acceso a la jurisdicción del Estado, entre otros. Hay que destacar que uno de cada tres indígenas vive en las ciudades, es decir, si se considera que la población indígena alcanza los 25 millones de personas, entonces más de ocho millones habita en zonas urbanas, que incluso, pueden estar localizadas en otras entidades federativas distintas a las de su origen, y también deben contar con la protección de los derechos que les asisten.
- e) **Derechos lingüísticos:** Se protege la lengua, su uso y difusión, otorgando asidero constitucional a la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas propiciando que sus disposiciones sean obligatorias para las entidades federativas estableciendo concurrencia de facultades en la Constitución.

- f) **Concurrencia de facultades:** Para evitar la proliferación de disparidades normativas y axiológicas en la legislación nacional, se propone otorgar al Congreso de la Unión la facultad para generar la concurrencia de facultades en materia de derechos de los pueblos indígenas, emitiendo una ley general en la materia que sea el piso mínimo de derechos que deben aplicar todas las entidades federativas y la propia Federación.
- g) **Tierras y territorios:** Se propone la modificación del artículo 27 constitucional para crear un régimen social de tenencia de la tierra *ex profeso* para los pueblos y comunidades indígenas que así lo deseen constituir. Éste sería adicional a los ejidos y comunidades agrarias que actualmente están vigentes, con lo que se abre la posibilidad de que los pueblos y comunidades indígenas puedan ejercer su plena libertad de determinación y autonomía, bajo sus propios esquemas, instituciones y sistemas normativos. Adicionalmente, se reconoce la importancia de los territorios –tierras que, sin ser de su propiedad, son utilizadas de manera usual como servidumbres de paso, como centros ceremoniales, lugares sagrados o para otras actividades relacionadas con su identidad cultural- y se instruye que la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional, es decir, la Ley Agraria, regule la protección y acceso a dichos territorios, respetando los derechos de sus legítimos propietarios.

Los 6 830 ejidos y comunidades que tienen población indígena representan 44 % del total que a nivel nacional y de las 2 162 comunidades que existen en el país cerca del 60% son indígenas. Existen también un número importante de indígenas que son propietarios privados. En las regiones indígenas de: Zongolica, Veracruz; Sierra Mazateca, Oaxaca; Sierra Norte de Puebla; Amealco, Querétaro; y en algunos municipios de la huasteca⁴.

Contar con un régimen de tenencia de la propiedad que atienda las características propias y derechos de la población indígena permitirá fortalecer a estos pueblos y, a su vez, visibilizar las dimensiones de su relación con la tierra, el territorio, su cultura, el cuidado del medio

⁴ Héctor M. Robles Berlanga y Luciano Concheiro Bórquez Entre las fábulas y la realidad, los ejidos y las comunidades con población indígena, Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, Universidad Autónoma Metropolitana, Xochimilco, 2004.

ambiente de acuerdo a sus normas internas y a sus propias autoridades.

- h) **Derechos políticos:** Se propone también la creación, por determinación de las legislaturas estatales, de municipios indígenas, en los cuales se elegirá a sus autoridades de conformidad con sus sistemas normativos. Asimismo, se propone la creación de distritos electorales indígenas, en los que los representantes a los poderes legislativos solo puedan ser indígenas, reconocidos por el pueblo o pueblos que habiten en la región.
- i) **Derecho a la consulta:** Se propone ampliar el derecho a ser consultados y a emitir su consentimiento libre, previo e informado, sobre todas las acciones administrativas o legislativas que sean susceptibles de afectarles. Este derecho está parcialmente regulado en la Constitución y ello ha provocado que su garantía sea prácticamente nula sin acudir al juicio de amparo. Se pretende regularlo para crear certeza jurídica tanto para los pueblos indígenas como para las autoridades ejecutoras de las acciones o del gasto.
- j) **Transferencias presupuestales:** Siendo reconocidos como sujetos colectivos de derecho, los pueblos indígenas pueden obtener recursos presupuestales para el desarrollo de sus propias prioridades, acceder a programas gubernamentales, recibir subsidios, etcétera. Se propone regularlo como un derecho constitucional que deberá ser detallado en la ley general.
- k) **Fortalecimiento de derechos en general:** Finalmente, se fortalecen otros derechos como los educativos, a la salud, al medio ambiente, a los recursos naturales, etcétera.
- l) **Reconocimiento de los pueblos afromexicanos:** Una añeja demanda ha sido reconocer a los pueblos afromexicanos y sus integrantes como parte de la pluriculturalidad de la Nación, así como reconocer sus derechos en los mismos términos que los de los pueblos y comunidades indígenas. La presente iniciativa hace justicia a estas personas, incluyendo el reconocimiento constitucional que les permitirá acceder a los mecanismos de garantía de sus derechos, así como a los apoyos institucionales que cada orden de gobierno implemente.

En conclusión, la iniciativa que se presenta busca consolidar un cuerpo de derechos de los pueblos indígenas consistente con los tratados internacionales, que cumpla lo pactado en los Acuerdos de San Andrés y que permita construir un sistema de derechos y de instituciones dedicadas a garantizar estas libertades y a atender de manera coordinada y con una misma base teórica y normativa a los pueblos indígenas, pero con la especificidad que cada uno requiere.

La presente iniciativa es una acción de eminente justicia, es el cumplimiento de una larga demanda de los pueblos indígenas, pero también significa saldar una parte de la enorme deuda que este país tiene con dichos pueblos, lo que permitirá garantizar el cumplimiento de sus derechos.

Por todo lo anteriormente expuesto, se somete a la consideración de esta soberanía la siguiente

Iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 2º, 27, 53, 73, 115 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único. Se reforma y adiciona diversas disposiciones de los artículos 2º, 27, 53, 73, 115 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 2o. ...

La Nación tiene una composición pluricultural, **multilingüe y pluriétnica** 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, **cualquiera que sea su situación jurídica**, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus **sistemas normativos**.

Los derechos de los pueblos, comunidades y personas indígenas son inherentes a ellos, por lo que en el caso de que por migración o

desplazamiento voluntario o involuntario, se encuentren en localidades urbanas, o en otros estados o municipios distintos de su origen, podrán ejercerlos de conformidad con lo que establezca la ley.

La conciencia de su identidad deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican estas disposiciones.

Se reconoce a los pueblos, comunidades y personas indígenas, el derecho a la autoadscripción. La ley establecerá los mecanismos y procedimientos, a través de los cuales podrán ejercer este derecho y dispondrá la creación de un padrón de pueblos y comunidades indígenas.

Se garantiza y protege los derechos colectivos e individuales de los pueblos indígenas y sus integrantes, reconocidos en esta Constitución, en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas y en la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales. La ley establecerá la concurrencia y distribución de facultades entre la Federación, los Estados, la Ciudad de México y sus alcaldías, así como los municipios, en materia de reconocimiento y protección de los derechos lingüísticos, individuales y colectivos de los pueblos y comunidades indígenas, así como la promoción del uso cotidiano y desarrollo de las lenguas indígenas, bajo un contexto de respeto a sus derechos.

Se reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, como sujetos colectivos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio. La ley establecerá los procedimientos mediante los cuales dichos pueblos y comunidades podrán constituirse con tal carácter jurídico.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas podrán ampliar y precisar las características de libre determinación y autonomía, así como los derechos de estos pueblos en cada entidad, de conformidad con las específicas situaciones, condiciones y

aspiraciones de dichos pueblos y comunidades asentados en sus territorios.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para decidir sus propias prioridades para su desarrollo económico, social, político y cultural.

I.- Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política, jurídica, cultural y administrativa.

II.- Administrar justicia dentro de su propia jurisdicción en conflictos internos, a través de sus propias instituciones, procedimientos, prácticas y sistemas normativos, usos o costumbres. Sus instituciones y normas, incluyendo las relativas a la solución de sus conflictos internos, deberán sujetarse 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 en que podrán administrar justicia en términos de este derecho y los procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes, así como los mecanismos para solucionar los conflictos que surjan por la aplicación de este derecho.

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 que las mujeres y los hombres indígenas disfrutarán y ejercerán su derecho de votar y ser votados en condiciones de igualdad; así como a acceder y desempeñar los cargos públicos y de elección popular para los que hayan sido electos o designados, en un marco que respete el pacto federal, la soberanía de los Estados y la autonomía de la Ciudad de México. En ningún caso las prácticas comunitarias podrán limitar los derechos político-electorales de los y las ciudadanas en la elección de sus autoridades municipales.

IV.-Preservar, revitalizar, enriquecer, fortalecer, usar y proteger sus lenguas, conocimientos tradicionales y todos los elementos que

constituyan su identidad y su patrimonio cultural tangible e intangible. Asimismo, tienen derecho a participar de los beneficios que el uso o explotación de dichos elementos produzca.

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 de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley. Asimismo, tienen derecho a participar en los beneficios que se generen con la explotación o aprovechamiento de dichos recursos naturales.

Se reconoce la especial importancia del territorio para los pueblos indígenas, entendido aquél como la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan. La ley establecerá los mecanismos necesarios para proteger dichos territorios en los casos en que cambios legales o físicos pudieran afectar la integridad cultural del pueblo interesado.

VII. Solicitar a la legislatura de la entidad federativa que corresponda, la declaratoria de municipio o comunidad indígena, en los cuales se elegirá a las autoridades municipales de conformidad con los sistemas normativos indígenas. Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán los requisitos que deberán cumplirse para que dicha declaratoria sea emitida, tomando en cuenta, al menos, el porcentaje de la población indígena habitante del municipio, su unidad cultural, su historia e identidad.

En los municipios con población indígena, estos pueblos y comunidades tienen el derecho de elegir 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. Elegir a los representantes ante los congresos locales y ante la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, que correspondan a los distritos indígenas así constituidos por el Instituto Nacional Electoral, quienes deberán ser personas indígenas reconocidas por alguno de los pueblos o comunidades que residen en el distrito.

IX. 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. **En caso de no contar con recursos económicos para sufragarlos, el Estado se los proporcionará de forma gratuita.**

X. Ser consultados sobre todas las medidas y acciones administrativas o legislativas que fueren susceptibles de afectar, modificar o restringir sus derechos colectivos y a participar de los beneficios que dichas acciones generen con la finalidad de obtener el acuerdo o en su caso, su consentimiento libre, previo e informado. La ley establecerá un sistema de consulta que garantice que este procedimiento se lleve a cabo de conformidad con los sistemas normativos, usos, costumbres, prácticas y autoridades tradicionales de cada pueblo indígena.

Asimismo, tienen el derecho de ser consultados y participar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los Municipios y, cuando proceda, de las alcaldías de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

XI. Coordinarse y asociarse con otros pueblos y comunidades indígenas, o con las autoridades municipales, estatales o federales, en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

XII. Establecer sus propios medios de comunicación en sus lenguas, así como a adquirir, operar y administrar medios de comunicación en los términos que la ley de la materia determine.

XIII. Establecer y controlar sus sistemas e instituciones educativas que impartan educación en sus propias lenguas y de acuerdo con sus especificidades culturales, así como acceder también, si así lo determinan, a educación intercultural y multilingüe en todos los niveles educativos.

XIV. Mantener sus prácticas de salud y medicina tradicional, así como acceder sin discriminación a los servicios proporcionados por el Sistema Nacional de Salud.

XV. Recibir transferencias de recursos presupuestales federales, estatales y municipales, que les permitan ejercer su libre determinación y autonomía, así como los derechos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte.

B. La Federación, las entidades federativas y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los pueblos indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus 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. ...

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, **privilegiando la consolidación de un subsistema educativo indígena que abarque todos los niveles, en coordinación con los pueblos y comunidades indígenas**, favoreciendo la educación **multilingüe** 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.

El pueblo afromexicano, o cualquier denominación regional con que se auto identifique su población, es aquel que se encuentra asentado en territorio actual del país desde la época colonial; ha desarrollado formas propias de organización social, económica, política y cultural; posee aspiraciones comunes y afirma libremente su existencia como pueblo culturalmente diferenciado.

El pueblo afromexicano tiene derecho de libre determinación y autonomía para determinar libremente su condición política y proveer su desarrollo económico, social y cultural en el marco de la Nación Mexicana. Gozará de los derechos establecidos en el apartado A de este artículo, atendiendo sus condiciones particulares y especificidades políticas, económicas, sociales y culturales; correlativamente, la Federación, las entidades federativas y los municipios tendrán los deberes establecidos en el apartado B de este artículo.

Para garantizar el ejercicio de estos derechos y deberes, la Federación, las entidades federativas y los municipios establecerán las instituciones y políticas específicas para la atención integral del pueblo afromexicano, que serán diseñadas e implementadas de manera conjunta y coordinada atendiendo sus formas propias de organización.

La Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas, los ayuntamientos y las demás instancias gubernamentales que correspondan, establecerán en sus respectivos presupuestos de egresos, los recursos públicos para garantizar el ejercicio de estos derechos y el cumplimiento de los deberes.

La Ley reglamentaria establecerá las normas y mecanismos que aseguren el respeto y la implementación de los derechos del pueblo afromexicano reconocidos en esta Constitución.

Artículo 27. ...

...
...
...
...
...

...

...

...

...

I a VI. ...

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales, **así como de los pueblos y comunidades indígenas**, y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas y culturales.

Apartado A. La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.

La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo, establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.

Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras

ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.

La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.

La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

Apartado B. La ley protegerá la propiedad e integridad de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas, respetando su especial relación con éstas y sus normas tradicionales propias.

Estos podrán constituir sus tierras bajo el régimen de propiedad de tierras de los pueblos y comunidades indígenas, aportando tierras que se encuentren bajo su propiedad en cualquier régimen de tenencia de la tierra. La ley reglamentaria establecerá los procedimientos que al efecto deberán substanciarse para la conversión de tierras de propiedad privada o de ejidos o comunidades agrarias a este régimen de tenencia de la tierra.

La ley, con respeto a los sistemas normativos, autoridades, usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, regulará los derechos y obligaciones de los integrantes de estos pueblos relacionados con el uso y aprovechamiento de la tierra, así como los procedimientos y requisitos indispensables para regular la actividad y el desarrollo de los pueblos que constituyan tierras bajo esta modalidad de tenencia de la tierra, respetando y atendiendo el derecho de libre determinación y autonomía.

La ley reglamentaria regulará asimismo los requisitos, procedimientos y modalidades en que los pueblos y comunidades indígenas podrán tener acceso y hacer uso de tierras que sin estar bajo su propiedad, las consideran parte de su territorio tradicional o son constitutivas de elementos de identidad y unidad indispensables para su cultura. El ejercicio de este derecho no podrá violentar derechos de terceros.

VIII a XX. ...

Artículo 53. ...

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas y afroamericano, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional. En los distritos indígenas o afroamericanos se deberá elegir personas indígenas o afroamericanas.

Para la elección de los 200 diputados según el principio de representación proporcional y el Sistema de Listas Regionales, se constituirán cinco circunscripciones electorales plurinominales en el país. La Ley determinará la forma de establecer la demarcación territorial de estas circunscripciones.

Además, se constituirá una lista nacional de representación proporcional integrada por personas indígenas y afroamericanas que habiten en los distritos indígenas y afroamericanos. La Ley establecerá la forma y el porcentaje, de conformidad con la población en dichos distritos, de asignación de diputados por este principio.

Artículo 73. ...

I a XXX. ...

XXXI.- Para expedir las leyes generales en materia de derechos de los pueblos y comunidades indígenas, así como del pueblo afroamericano; de derechos lingüísticos de los pueblos indígenas, y de consulta libre, previa e informada, con objeto de cumplir lo previsto en el artículo 2o. de esta Constitución, estableciendo la concurrencia entre la Federación, las entidades federativas, los municipios y las alcaldías de la Ciudad de México, en el ámbito de sus respectivas competencias; así como la participación de dichos pueblos y comunidades;

XXXII. Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.

Artículo 115. ...

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado. **En los municipios que se constituyan como indígenas en términos de lo dispuesto en el artículo 2º, Apartado A, fracción VIII, la elección del Ayuntamiento se hará conforme a los sistemas normativos, usos o costumbres del pueblo de que se trate.**

II. ...

III ...

a) a i) ...

...

...

Los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

IV a X. ...

Artículo 116. ...

...

I. ...

II. ...

...

Las legislaturas de los Estados se integrarán con diputados electos, según los principios de mayoría relativa y de representación proporcional, **atendiendo en todo caso a los distritos indígenas y afroamericanos que se ubiquen en su territorio**, en los términos que señalen sus leyes. En ningún caso, un partido político podrá contar con un número de diputados por ambos principios que representen un porcentaje del total de la legislatura que exceda en ocho puntos su porcentaje de votación emitida. Esta base no se aplicará al partido político que por sus triunfos en distritos uninominales obtenga un porcentaje de curules del total de la legislatura, superior a la suma del porcentaje de su votación emitida más el ocho por ciento. Asimismo, en la integración de la legislatura, el porcentaje de representación de un partido político no podrá ser menor al porcentaje de votación que hubiere recibido menos ocho puntos porcentuales.

...

...

...

...

...

...

...

III a IX. ...

TRANSITORIOS

PRIMERO. - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO. - El Congreso de la Unión, en el plazo de 180 días a partir de la publicación del presente Decreto, deberá expedir la ley general reglamentaria del artículo segundo constitucional, así como realizar las reformas a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de tierras de los pueblos y comunidades indígenas y a las leyes secundarias que así lo requieran.

TERCERO. - Las legislaturas de las entidades federativas tendrán 180 días a partir de la publicación de la ley general reglamentaria del artículo segundo constitucional para llevar a cabo las reformas a sus constituciones y leyes locales que se requiera para dar cumplimiento a lo establecido en este Decreto.

CUARTO. - Se derogan todas las disposiciones que contravengan el presente decreto.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a los diez días del mes de abril del dos mil diecinueve.

SEN. XÓCHITL GÁLVEZ RUIZ

Roberto J. Moya Clemente

Nadia Navarro A.

Quir Obel Maceda Luna

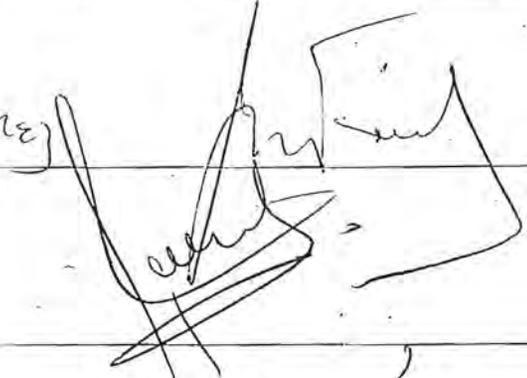
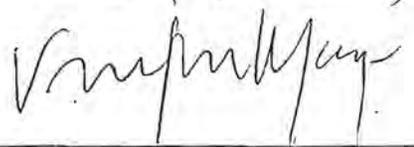
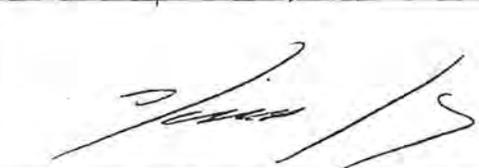
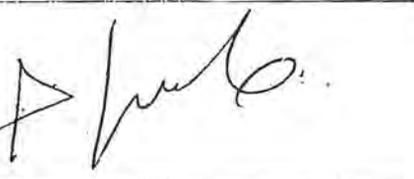
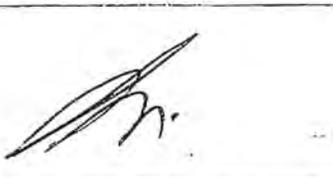
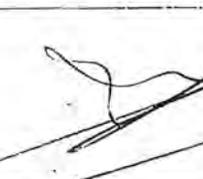
JUAN CARLOS J.

Miguel Angel Mancera

KENIA LOPEZ ROBADO

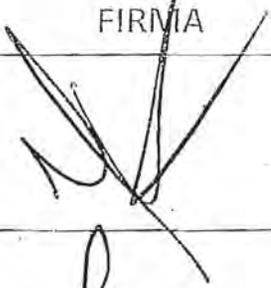
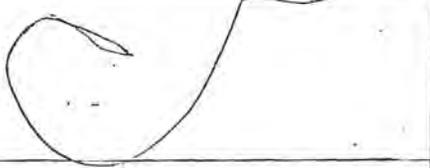
ASUNTO:

FECHA:

NOMBRE	FIRMA
Juan Manuel Facil Perez	
MIGUEL ANGEL ANDRADO	
Vanessa Rubio	
Novia Mayorga	
Patricio Mesa	
Mario Zamora	
Alexandra Jean C.	
ARMANDO GUADIANA TIBBINA	
America Villalobos Anaya	

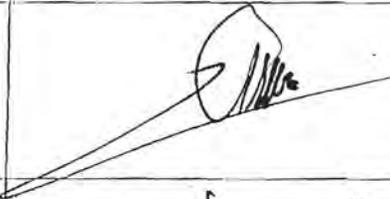
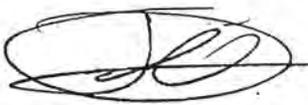
ASUNTO:

FECHA:

NOMBRE	FIRMA
Mauricio Kon	
Maria Mercedes Gonzalez Gonzalez	
Eduardo Murat Anayasa	
Claudia Araya	
Veronica Belgadillo Garza	
Rocio A. Abreu Altamirano	
Jose Nemo Cespedes.	
Ma. Leonor Nayela Cervantes	
R. Israel Zamora Guerin	

ASUNTO:

FECHA:

NOMBRE	FIRMA
MANUEL GUTIERREZ C	
Joel Padilla Peña	
Miguel A. Lucero Olivos	
Nanny de la Jira	
Elyraia Beltrame	
Josefin Vazquez	
Enilio Alvarez Icaza C.	
Noé Fernando Castañón Ramírez	
ALEJANDRA CALUMES	