



III. PUEBLOS INDÍGENAS EN LA REFORMA DEL ESTADO

El 12 de abril del 2007 el Ejecutivo Federal publicó el decreto de “Ley para la Reforma del Estado”, aprobado por el Congreso de la Unión, cuyo objetivo fue “...establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano...”.²⁴ Para tal efecto se creó la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión (CENCA) como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma del Estado en México, integrada por los presidentes de la Mesa Directiva de las Cámaras de Senadores y Diputados, los coordinadores de cada grupo parlamentario en ambas Cámaras y las presidencias de las comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras.

A efecto de organizar los trabajos para la Reforma del Estado, se definieron cinco ejes temáticos: **I.** Régimen de Estado y Gobierno; **II.** Democracia y Sistema Electoral; **III.** Federalismo; **IV.** Reforma del Poder Judicial y **V.** Garantías Sociales. Como subtema se consideró a los pueblos indígenas en el eje de “Garantías Sociales”.

²⁴ Art. 1º, Decreto por el que se Expide la Ley para la Reforma del Estado. Consultado en línea: (<http://www.leyparalareformadelestado.gob.mx/content/normatividad/decreto.htm>).

De acuerdo a los documentos entregados por los partidos políticos a la CENCA, en materia de pueblos indígenas hubo un número limitado de propuestas, el partido que presentó mayor número de ejes temáticos fue el PRD –siete–, el PRI presentó tres, Convergencia, dos; el PT, uno y el PAN, PASC, el Verde Ecologista y Nueva Alianza, ninguna.

Además, otras instancias de la Cámara de Diputados presentaron sus propuestas en el marco de estos trabajos, fueron: el Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (CEDRSSA); el área de Equidad Social del Grupo Parlamentario del PRD y la Comisión de Asuntos Indígenas. A continuación se presentan los contenidos temáticos de las propuestas anotadas en materia de derechos y cultura indígena.

A. PARTIDOS POLÍTICOS

El PRD propuso transformar el capítulo primero de la Constitución General en un capítulo denominado “De los Derechos Individuales, Sociales y Colectivos”; elevar a rango constitucional los tratados y convenciones internacionales en materia de derechos humanos, ratificados por el Senado de la República; reconocer como derecho preferente de los pueblos y comunidades indígenas el uso y propiedad colectiva de la tierra y de los recursos naturales, la conservación, protección, gestión y aprovechamiento de los recursos ubicados en sus tierras y territorios, así como la salvaguarda y uso del conocimiento cultural sobre la biodiversidad y su material genético; incorporar la transversalidad de los derechos de los pueblos indígenas en todos los niveles y ámbitos de la vida pública; establecer las bases de una Ley de Desarrollo de los Pueblos Indígenas que especifique los recursos destinados para los pueblos; garantizar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo y el acceso de las comunidades indígenas a todos los medios de comunicación y la conversión

tecnológica de los medios de su propiedad; formar e impulsar la educación intercultural bilingüe; garantizar el acceso de las comunidades indígenas a todos los medios de comunicación y a la conversión tecnológica de los medios de comunicación de su propiedad; reconocer los municipios indígenas.

El PRI propuso la creación de formas de representación política de los pueblos y comunidades indígenas en los órganos legislativos locales, federales uninominales y federales plurinominales, así como en las instituciones federales encargadas del desarrollo de los pueblos indígenas.

Convergencia, coincidió con el PRI en este punto, al proponerse reconocer el derecho de los pueblos indios a la participación política plena en los órganos de representación local y nacional, en particular en el Congreso de la Unión. De la misma forma, se propone reformar la integración, funcionamiento y facultades de los ayuntamientos, establecidos en el Artículo 115 constitucional, para dar cabida a la demanda de autonomía y gobierno propio de los pueblos y comunidades indígenas. Asimismo, propone instituir un cuarto nivel de gobierno, entendido como la integración regional de varios municipios, que refleje las afinidades geográficas, sociales, de infraestructura y desarrollo, propiciando la transferencia de los recursos necesarios para facilitar el desarrollo y atención directa de las comunidades. Además de valorar, en el análisis previo, la existencia de las agencias municipales y de las figuras de representación comunitaria (con reconocimiento institucional o con base en usos y costumbres) que funcionan en varias entidades del país.

El PT en su única propuesta, coincidió con el PRI en la creación de municipios indígenas, la cual es la única en materia de pueblos indígenas presentada por el primero.

B. COORDINACIÓN DE EQUIDAD SOCIAL DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PRD

Esta coordinación formuló una agenda indígena más amplia considerando los siguientes aspectos:

- Reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho público.
- Garantizar la representación de los pueblos indígenas en los órganos del Estado a través de diferentes figuras: parlamento indígena, municipios indígenas y representación uninominal y plurinominal.
- Reconocimiento de la Nación Mexicana como un Estado pluricultural, social, democrático y de derecho.
- Legislación en materia de consulta a pueblos y comunidades indígenas.
- Acceso pleno de los indígenas a la jurisdicción del Estado, donde se considere crear un cuerpo de traductores e intérpretes certificados y acreditados institucionalmente; formar abogados de oficio indígenas con conocimiento en derechos y culturas indígenas, y capacitar permanentemente a los jueces en materia de sistemas normativos indígenas y solución de conflictos.
- Reconocimiento pleno de los sistemas normativos indígenas y de la jurisdicción de las autoridades indígenas para administrar justicia.

- Establecimiento de la Ley de Desarrollo de los Pueblos Indígenas que reglamente un presupuesto específico para el desarrollo de los pueblos, contemplando formas y procedimientos para que las comunidades indígenas participen en el ejercicio y vigilancia de tales partidas presupuestales.
- Transformar la naturaleza de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en el marco de una nueva perspectiva de impulso al desarrollo de las comunidades indígenas.
- Incorporar el “uso preferente” de los pueblos indígenas a los recursos naturales, contenido en la fracción VI del Artículo 2º constitucional.
- Reformar los artículos 2º, 3º, 73 y 116 con el objeto de incorporar en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el derecho a la educación intercultural y bilingüe de los integrantes de los pueblos indígenas.
- Reformar la fracción VI del Artículo 2º de la CPEUM con el objeto de concretizar la obligación del Estado a garantizar a los pueblos indígenas el derecho a la comunicación. Lo cual implica el derecho a contar con financiamiento para administrar sus propios medios de comunicación, en especial, lo referente a las frecuencias electrónicas de radio y televisión, además del acceso a los medios públicos, así como establecer de manera complementaria las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicación (TIC’s), prensa u otras formas de comunicación existentes.
- Implementar leyes correspondientes para garantizar los mandatos constitucionales en acceso a la salud, vivienda,

así como un régimen específico de tierras y territorios indígenas, incluido su derecho a la propiedad colectiva de la tierra.

C. CENTRO DE ESTUDIOS PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA (CEDRSSA)

A petición de la Comisión de Asuntos Indígenas, este centro elaboró el documento *Elementos para construir la Agenda Legislativa para la Reforma del Estado, en materia indígena*, donde se emiten propuestas concernientes a los temas “IV. Reforma del Poder Judicial” y “V. Garantías Sociales”.

Respecto al tema “IV. La reforma del Poder Judicial”, se propuso:

- Regular en las leyes federales y estatales la forma en que se opera la validez de los sistemas normativos indígenas establecidos en la Constitución Federal.
- Establecer la plena jurisdicción de las autoridades indígenas para administrar justicia.
- Establecer en las leyes federales y estatales la competencia de las autoridades indígenas en asuntos que interesen a los pueblos.
- Crear un cuerpo de traductores e intérpretes acreditados oficialmente.
- Contar con defensores de oficio con formación en derecho y cultura indígena para que atiendan a miembros de pueblos indígenas o a los mismos pueblos.

- Regular la integración de un programa permanente de capacitación a jueces y personal del Poder Judicial en cultura indígena, especialmente en sistemas normativos y solución de conflictos.

En lo relativo al tema “V. Garantías Sociales”, se propuso lo siguiente:

- Revisar las leyes de las siguientes materias: desarrollo social, educación –Federal y de los Estados–, salud, general de asentamientos humanos, radio y televisión, población. Esto con la finalidad de dar cumplimiento a la disposición constitucional que establece garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural; asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud; acceder al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda; extender la red de comunicaciones, estableciendo condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, y establecer políticas sociales para proteger migrantes indígenas.
- Reglamentar los contenidos del apartado B del Artículo 2º constitucional en las siguientes líneas: 1. Garantizar un presupuesto específico para el desarrollo de los pueblos indígenas, revisar la naturaleza de la CDI y analizar si es la institución adecuada para garantizar los derechos que la Constitución Federal reconoce; 2. Regular las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las partidas presupuestales, y 3. Incluir el derecho al agua y a la alimentación.

- Incorporar el precepto “el uso *preferente* de los pueblos indígenas a los recursos naturales”, contenido en la fracción VI del Artículo 2º constitucional, en las siguientes leyes: General de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente, Desarrollo Forestal Sustentable, Minas, Vida Silvestre, Flora y Fauna.
- Incorporar en la legislación un régimen específico de tierras indígenas, la protección de las tierras indígenas, un concepto de *tierras* que incluya el de territorio, el reconocimiento del valor espiritual de las tierras indígenas, la protección de los derechos de propiedad y posesión sobre tierras que tradicionalmente ocupan los pueblos indígenas, el derecho a no ser trasladados de sus tierras sin su consentimiento, el derecho de los pueblos indígenas desplazados a regresar a sus tierras o a ser, en su caso, restituidos con tierras de igual calidad jurídica que las expropiadas y el derecho a seguir conservando la propiedad colectiva sobre sus tierras.

D. COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS

La Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados envió a la CENCA el documento *Propuesta de la Comisión de Asuntos Indígenas ante la Reforma del Estado*, en él se presentan, organizados en cuatro de los cinco ejes temáticos de la Consulta para la Reforma del Estado, las propuestas legislativas que se encuentran a dictaminación en esta Comisión.

TEMA I. Régimen de Estado y Gobierno. Los contenidos de estas iniciativas se refieren al reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en el marco de la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación; su reco-

nocimiento como sujetos de derechos público; la creación del parlamento indígena; la garantía de su representación política y la creación de municipios indígenas.

TEMA II. Democracia y Reforma Electoral. Contiene las propuestas legislativas que permiten la representación política de los pueblos indígenas: circunscripción plurinominal indígena para acceder a la Cámara de Diputados; lista plurinominal indígena al Senado de la República, y Ley de Consulta a Pueblos y Comunidades Indígenas.

TEMA III. Reforma del Poder Judicial. Creación de un sistema de traductores e intérpretes indígenas incorporados al sistema de procuración de justicia; reconocimiento pleno de los sistemas normativos y de la jurisdicción de autoridades indígenas, e incorporación de abogados especializados en derechos y cultura indígena en el sistema de defensoría de oficio.

TEMA IV. Garantías Sociales. Educación intercultural bilingüe; protección de los conocimientos tradicionales; uso y disfrute preferente de los recursos naturales de sus pueblos; reconocimiento de las tierras, territorios y pueblos indígenas como sujetos de derecho público; incorporación de las mujeres al desarrollo sustentable; fortalecimiento e impulso de los medios de comunicación indígena, y presupuesto para el desarrollo de los pueblos indígenas.

La Comisión Ejecutiva, a través de la subcomisión de Consulta Pública, organizó cinco foros de acuerdo a los ejes temáticos señalados. Al eje temático realizado en Acapulco los días 2 y 3 de julio de 2007, correspondió la presentación de las propuestas en materia indígena, donde el número de propuestas fue es-

caso, apenas y se registraron 12. Además, llama la atención la poca participación de organizaciones y comunidades indígenas, lo cual indica la poca importancia que dieron a este proceso de Reforma.

De las ponencias registradas en el Foro de Garantías Sociales, una correspondió a dos diputados del PAN y uno del PRI y las demás a militantes y simpatizantes del PRD. Dos ponencias expresaron los resolutivos de reuniones con organizaciones indígenas (Guerrero y Chiapas), los temas que abordaron contemplaron el espectro de la agenda indígena construida a lo largo de estos años.

Para procesar y encontrar acuerdos de estas propuestas entre los diferentes grupos parlamentarios, representados en el Congreso de la Unión, la Comisión Ejecutiva instaló los cinco grupos de trabajo, integrados por senadores y diputados. En aquellos casos donde se llegara a un consenso, se presentaría una propuesta legislativa que seguiría el proceso legislativo normal para ser sancionada positivamente.

En materia de pueblos y comunidades indígenas se presentaron propuestas en dos grupos de trabajo de la CENCA: Federalismo y Garantías Sociales. En el Grupo de Trabajo de Federalismo se presentó una propuesta de reforma a los artículos 2º, 26 y 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, elaborada y aprobada por la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados. Esta iniciativa pretende reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho en el Artículo 2º; incorporar el derecho de los pueblos indígenas a la consulta previa, libre e informada en el Artículo 26 y, en el Artículo 115, reconocer el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas en el ámbito que lo hagan valer.

En la elaboración de la iniciativa, la Comisión de Asuntos Indígenas convocó a diferentes representantes de organizaciones indígenas y a especialistas en la materia para recoger sus opi-

niones e incorporarlas en sus contenidos. Una vez incorporadas, fue aprobada en sesión plenaria de esta Comisión y presentada en la plenaria de la Cámara de Diputados para seguir el proceso legislativo normal y en el Grupo de Trabajo de Federalismo de la CENCA. En este último fue aprobada y enviada a la Cámara de Diputados como parte de los acuerdos de los trabajos de la CENCA, responsabilizando a la Comisión de Puntos Constitucionales su dictaminación.

Una vez que la mesa directiva de la Comisión de Puntos Constitucionales elaboró el dictamen para ser presentado y sancionado por la plenaria de esta Comisión, el Partido de Acción Nacional, sin dar argumento alguno, *boicoteó* en tres ocasiones su realización. En febrero del 2009, al perder la votación para que el punto no se abordara en la orden del día de la plenaria, los diputados del PAN, integrantes de esta Comisión, se retiraron de la sesión argumentando que en ese momento se desarrollaba un foro en la materia organizado por su fracción en la Cámara de Diputados, donde esperaban se aportaran elementos para enriquecer dicha iniciativa. El presidente de la Comisión de Puntos Constitucionales consideró prudente no discutir y votar la iniciativa, no sólo por las posibles contribuciones que se dieran en el marco del foro señalado, sino, fundamentalmente, porque era necesario asegurar en la plenaria los votos del Grupo Parlamentario del PAN para garantizar su aprobación. Después de ese momento no se volvió a incorporar la propuesta de dictamen de esta iniciativa en la orden del día de sesión alguna de la plenaria de la Comisión de Puntos Constitucionales. Así, el PAN cerró el camino para que se aprobara esta iniciativa sin fijar su rechazo públicamente. Por su parte, en el grupo de trabajo Garantías Sociales de la CENCA, el tema se analizó en dos subgrupos: Derechos de los Pueblos Indígenas y Derechos Sociales.

El primer subgrupo, Derechos de los Pueblos Indígenas, no presentó las propuestas recibidas en el Foro de Consulta sobre

la Reforma del Estado, organizado por el CENCA y realizado en la ciudad de Acapulco el año del 2007; sino que trabajó a partir de las propuestas que presentaron en su seno los grupos parlamentarios del PRI, PAN y PRD.

El Partido Acción Nacional, sin presentar contenidos en sus propuestas, enunció los siguientes temas: conocimientos tradicionales, remunicipalización –municipios indígenas–, educación, tradiciones y costumbres –acordes a las leyes mexicanas–, tierras –posesión, trabajo y desarrollo–, políticas transversales y derechos electorales.²⁵

El Partido de la Revolución Democrática presentó una agenda con nueve temas a considerarse:²⁶

- Pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho; Reforma al Artículo 2º, apartado A.
- Sistemas normativos y su aplicación; derogación del párrafo A, inciso II, Artículo 2º.
- Asociación de municipios indígenas y creación de un régimen multimunicipal que incluya la categoría de municipio indígena; reforma al Artículo 2º, apartado A, fracción X y Reforma al Artículo 115.
- Acceso a los medios de comunicación; reformas a los artículos 2º, 4º y 7 constitucionales, a la Ley Federal de Radio y Televisión y la Ley Federal de Telecomunicaciones.

²⁵ Mesa 3. *Derechos Políticos, Civiles y otros derechos, temas del Partido Acción Nacional*. Documento Interno CENCA, México, 2009.

²⁶ *Pueblos Indígenas en la Reforma Del Estado*, Grupo Parlamentario del PRD, LX Legislatura, Julio, 2007.



- Creación de mecanismos de representación indígena en los congresos estatales y Federal; adición del numeral 1, Artículo 38 –recorriéndose los demás–, así como un segundo párrafo al Artículo 175-A del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales en materia de participación política de los pueblos y comunidades indígenas de México y Reforma Artículos 52, 53, 55, 56, 73, fracción XXVII y 116.
- Consulta y participación indígena; adición al Artículo 2º, fracción IX.
- Protección de los conocimientos tradicionales; adición a diversas disposiciones de los artículos 2º, 3º, 4º, 25, 26 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Creación de un presupuesto federal transversal, destinado al desarrollo de los pueblos indígenas; Ley para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Educación bilingüe bicultural; reforma y adiciona los artículos 2º, 3º, 73 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, diversas disposiciones de la Ley General de Educación y el Artículo 2º de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas en materia de educación para los integrantes de pueblos y comunidades indígenas de México.
- Incorporación de las mujeres al desarrollo personal y colectivo; artículos 2º, 4º y 73.

Por su parte, el PRI sólo presentó en este subgrupo una propuesta legislativa, la cual incorpora los contenidos de la declaración de la ONU sobre Derechos de los Pueblos Indígenas referentes a territorios indígenas. La que, por cierto, había sido presentada²⁷ en el pleno de la Cámara de Diputados y aprobada en la Comisión de Agricultura y Ganadería. Entre los puntos relevantes de esta iniciativa destacan:

- a) El reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a poseer, desarrollar, controlar y utilizar sus territorios, comprendiendo el medio ambiente, el aire, las aguas, la flora y la fauna.
- b) Se considera la no transmisión a particulares del dominio de tierras y aguas donde se desarrollan los pueblos indígenas.
- c) En caso de expropiaciones de tierras indígenas:
 - Los pueblos afectados deberán recibir tierras de calidad y con estatuto jurídico;
 - Si los pueblos deciden recibir un pago en dinero o especie, el pago deberá ser suficiente para satisfacer sus necesidades y garantizar su desarrollo presente y futuro;
 - En caso de ser trasladados hacia otros territorios, deberá realizarse con su consentimiento previo, libre e informado y en caso de que el consentimiento no sea obtenido, el traslado y reubicación deberá realizarse al término de los

²⁷ Herrera Coyac, Wenceslao. “Iniciativa que reforma el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, turnada a la Comisión de Puntos Constitucionales, con opinión de las comisiones de Reforma Agraria y de Asuntos Indígenas, en *Gaceta Parlamentaria*, H. Cámara de Diputados, No. 2360-III, 11 de octubre de 2007.

procedimientos establecidos en la legislación nacional.

- d) En el caso de las aguas comprendidas en territorio de los pueblos indígenas, su extracción y uso deberá ser reglamentado por el Ejecutivo Federal.
- e) El aprovechamiento de depósitos o flujos de aguas comprendidos en dos o más comunidades indígenas deberá considerar el beneficio igualitario a las partes involucradas.
- f) Sólo se otorgarán concesiones de petróleo y de carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos, gaseosos y de minerales radioactivos existentes en territorios de pueblos indígenas con la finalidad de satisfacer las necesidades y desarrollo económico de estos pueblos.
- g) Se establece la prohibición para realizar actividades militares en territorios indígenas.
- h) Garantizar a las comunidades indígenas interesadas condiciones equivalentes a otros sectores de población para la asignación de tierras adicionales.

A partir de estas propuestas se elaboró una agenda que consideró 19 temas en materia de pueblos y comunidades indígenas: marco jurídico general, solución de conflictos internos, elección de autoridades, participación política, recursos naturales, derechos procesales, indígenas migrantes, perspectiva de género en los derechos indígenas, conocimientos y educación, derecho de consulta, participación en la planeación nacional, lenguas indígenas, derechos sobre medios de comunicación,

participación en los municipios, remunicipalización, Artículo 27, democracia y representatividad.²⁸

Este subgrupo de trabajo estuvo presidido por un diputado del Partido Acción Nacional y participaron legisladores de los grupos parlamentarios del PRD y del PRI. Sin mayores objeciones, se aprobaron con pequeños ajustes las propuestas que presentaron el PRI y el PRD, por su parte, el PAN no presentó el contenido de sus propuestas enunciadas al inicio de los trabajos de este subgrupo, manteniéndose al margen del análisis y discusión. De esta forma, los acuerdos emanados del subgrupo fueron los siguientes:²⁹

A. REDEFINICIÓN DEL CONCEPTO “PUEBLOS INDÍGENAS”.

Art 2º...*La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.*

B. PERSONALIDAD JURÍDICA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS COMO SUJETOS DE DERECHO PÚBLICO.

Art. 2º...*Los pueblos indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos, y son sujetos de derecho*

²⁸ Subgrupo III. Derechos Civiles, Políticos y Otros Derechos. Tema: Derechos de los Pueblos Indígenas. *Documento de Trabajo CENCA*. 12 de diciembre de 2008.

²⁹ *Cuarto Documento de Propuestas de Reformas Constitucionales. Grupo de Garantías Sociales*. Documento de Consenso, CENCA. 31 de abril de 2004. Las letras en negrita corresponden a los contenidos de las modificaciones legislativas.



público...

*Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que forman una unidad social, económica y cultural; asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. **Para el ejercicio de sus derechos contarán con personalidad jurídica.***

C. SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DENTRO DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.

Art. 2º. A. II. *Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.*

D. EQUIDAD DE GÉNERO EN LA ELECCIÓN DE AUTORIDADES Y PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE COMUNIDADES INDÍGENAS.

Art. 2º. A. 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 y representación, en condiciones de igualdad, de las mujeres frente a los hombres...*

IV.- *Fortalecer su participación y representación política de acuerdo con sus especificidades culturales, sin discriminación y en igualdad de oportunidades y trato...*

E. AMPLIACIÓN DEL DERECHO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS SOBRE EL CONTROL DE SUS RECURSOS NATURALES.

Art. 2º. A VI. *Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación...*

Art. 27. Segundo párrafo. *El Estado garantizará el derecho de los pueblos indígenas a poseer, controlar y utilizar sus territorios, comprendido el medio ambiente total de las tierras, los recursos del subsuelo, el aire, las aguas, la flora y la fauna y los demás recursos que tradicionalmente han ocupado.*

F. DERECHO DE CONSULTA A LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN LA DETERMINACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Art. 2º B. *La Federación, los Estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, en consulta con los pueblos indígenas, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el derecho al desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, garantizando su derecho al consentimiento libre, previo e informado en todos aquellos asuntos que les afecten.*

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. Para el ejercicio de lo anterior dichas autoridades deberán obtener el consentimiento libre, previo e informado de los Pueblos Indígenas, que garantice su participación en la toma de decisiones y que establezcan sus propias prioridades.

G. LENGUAS INDÍGENAS COMO IDIOMA OFICIAL.

El español y las lenguas indígenas son lenguas oficiales y forman parte del patrimonio cultural de la nación.

Art. 2º 20. Derechos de los pueblos indígenas sobre medios de comunicación.

A. IX. Adquirir, operar y administrar medios de comunicación, incluyendo medios impresos y electrónicos, contando, en todo caso, con independencia editorial y autonomía financiera para su operación.

B. VI. Extender la red de comunicaciones que permita la inclusión de las comunidades, mediante la construcción, conservación y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Garantizar las condiciones técnicas y materiales para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, así como establecer procedimientos simplificados, en los términos que las leyes de la materia determinen.

H. INALIENABILIDAD DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS.

Art. 27. Tercer párrafo. *...No se transmitirá a particulares el dominio de tierras y aguas en los que se asienten pueblos y comunidades indígenas, en razón de*

sus derechos ancestrales de ocupación y utilización de los territorios, incluyendo en éstos, la tierra, las aguas, el medio ambiente, el espacio aéreo, los lugares de importancia cultural y lugares sagrados, cualquiera que sea su naturaleza.

I. EXPROPIACIÓN DE TERRITORIOS INDÍGENAS.

Art. 27 En caso de que se expropien tierras de propiedad indígena, las poblaciones afectadas, deberán recibir tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean, al menos, iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan solventar a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro.

Antes de la expropiación a que se refiere el párrafo anterior, deberá consultarse con los pueblos indígenas la posibilidad de asociarse con el Estado o, en su caso, con sus concesionarios, para cubrir el fin de la expropiación.

Los pueblos indígenas afectados podrán optar entre una indemnización en dinero o en especie por la expropiación de sus tierras. En todo caso, el beneficio derivado deberá concederse con las garantías apropiadas y el pago deberá ser proporcional a la extensión y calidad de tierras expropiadas, de tal modo que les permita cubrir sus necesidades de desarrollo presente y futuro.

J. RESPETO AL TERRITORIO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

Art. 27...Son propiedad de la Nación [...] Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público,

*sean parte de territorios indígenas o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, **para quienes no pertenezcan a las comunidades indígenas ahí asentadas, y siempre tomando en cuenta el interés de las poblaciones afectadas al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, si los depósitos o el flujo de las aguas, pero si se localizaran en dos o más predios, las comunidades deberán establecer ante la autoridad competente, las reglas para que el aprovechamiento del recurso beneficie de forma equitativa a las partes, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los estados.***

*En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes **y atendiendo al interés de las comunidades indígenas que tengan el uso y disfrute de estos recursos.** Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El gobierno federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas, **respetando el derecho de los pueblos y comunidades indígenas respecto de sus territorios.** Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose*

*del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. **En caso de que estos recursos se ubiquen en territorios de pueblos indígenas, su aprovechamiento se realizará con el consentimiento libre, previo e informado de dichos pueblos y promoverá su desarrollo [...]***

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

I. Los mexicanos por nacimiento o por naturalización, los pueblos indígenas y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas, respetando en todo momento los derechos de los pueblos y comunidades sobre sus territorios. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes, que los bienes que se pretende adquirir no afecten asentamientos de pueblos y comunidades indígenas, cuyo desarrollo dependa del beneficio de los recursos naturales a explotar y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos [...]

IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto y, en caso de que se encuentren en territorios indígenas, deberán respetarse, en todo momento, sus derechos...

VI. Los estados y el Distrito Federal y los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos, respetando el derecho de los pueblos y comunidades indígenas sobre sus territorios.

Las leyes de la federación y de los estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. En caso de tratarse de tierras ocupadas por pueblos indígenas, deberá tomarse su consentimiento libre, previo e informado para llegar a acuerdos sobre dichas restricciones [...]

K. INTEGRIDAD DE LOS TERRITORIOS INDÍGENAS.

Art. 27. VII. El Estado protegerá en todo momento la integridad de los territorios pertenecientes a pueblos indígenas, así como las aguas y recursos naturales que existan dentro de los mismos.

El Estado deberá garantizar a los pueblos indígenas interesados, condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, para la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una vida digna o para hacer frente a su posible crecimiento poblacional; y para el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Sin embargo, el optimismo de los grupos parlamentarios impulsores de las iniciativas contenidas en los consensos emanados del subgrupo Derechos de los Pueblos Indígenas se vio frenado por el veto, sin argumento, del representante del PAN en la Comisión redactora de los acuerdos emanados del Grupo de Trabajo de la CENCA, entre ellos, los derivados del subgrupo de trabajo antes anotado. El silencio en el que se mantuvo el PAN durante los trabajos tuvo una determinación: no aprobar derecho alguno a los pueblos indígenas.

Los esfuerzos de los diputados del PRI, PRD y PT fueron inútiles para que Acción Nacional reconsiderara este veto. Por tal razón, estos diputados tomaron la determinación de presentar una iniciativa legislativa³⁰ que considerara los acuerdos emanados de este subgrupo de trabajo, propuesta que representó una constancia de la falta de disposición del PAN para discutir la viabilidad de reconocer algunos derechos de los pueblos indígenas.

En lo que respecta al subgrupo de trabajo Derechos Sociales, se presentaron tres propuestas en materia de educación indígena, dos del PRI y una del PRD.³¹

El PRI propuso incorporar el concepto de interculturalidad en el Artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un criterio que imparte el Estado (Federación, estados, Distrito Federal y municipios).

El PRD, por su parte, en una de las propuestas pretendió incorporar el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a difundir los elementos de su identidad por medio de la educación

³⁰ “Iniciativa que Reforma y Adiciona los Artículos 2º, 3º y 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Derechos de los Pueblos Indígenas”. PRD, PRI, PT, Convergencia, Alternativa, Nueva Alianza. Consultado en línea (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>). 4 de abril de 2009.

³¹ *Documento de Propuestas de Reformas Constitucionales. Grupo de Garantías Sociales*, Documento de Propuestas. CENCA, 5 de febrero del 2008.

intercultural bilingüe; incorporar el concepto de educación intercultural, e introducir como objetivo de la educación, la impartición de conocimientos generales y aptitudes que ayuden a los indígenas a participar plenamente y en igualdad, tanto en su comunidad como en la vida nacional.

En la segunda propuesta, se propone que en el Artículo 3º se incorpore de manera transversal la educación intercultural y bilingüe como obligación del Estado. A partir de los trabajos de este subgrupo se consensuaron dos puntos:

1. Añadir la interculturalidad como principio contenido en la educación.

Art. 3º, fracción II. *c) Será intercultural y contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural, la dignidad de la persona, la integralidad familiar, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los pueblos y todas las personas, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de personas; fomentará la paz y garantizará una estrategia nacional de educación ambiental.*

2. Derecho de los miembros de los pueblos indígenas a recibir una educación básica bilingüe.

Art. 3º. *VI. La educación inicial, preescolar y primaria que se imparta a los miembros de los pueblos indígenas se ofrecerá en el idioma de la familia del educando y en español.*

Sin embargo, una vez que los acuerdos fueron enviados a la Comisión de Educación de la Cámara de Diputados, nueva-

mente se presentaron resistencias por parte del Partido Acción Nacional para reconocer estos acuerdos. A fin de posibilitar reformas legislativas mínimas, los grupos parlamentarios del PRD, PRI y PT de esta Comisión decidieron aceptar las propuestas de reducción de derechos. De esta forma, se reconocieron algunos derechos limitados, los cuales incorporan en la Constitución el derecho a recibir educación bilingüe en preescolar y/o primaria, así como el respeto a la diversidad cultural como un contenido de la educación que imparte el Estado.³²

Art. 2º II. *El criterio que orientará **la educación** se basará en los resultados del progreso científico y tecnológico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, **la discriminación**, las servidumbres, los fanatismos y los prejuicios.*

Además:

(...)

c) *Contribuirá a la mejor convivencia humana, a fin de **fortalecer el aprecio y respeto por la diversidad cultural**, la dignidad de la persona, la integridad de la familia, la convicción del interés general de la sociedad, los ideales de fraternidad e igualdad de derechos de todos los **pueblos y de todas las personas**, evitando los privilegios de razas, de religión, de grupos, de sexos o de **personas...***

VI. La educación preescolar y primaria que se imparta a los miembros de los pueblos indígenas será bilingüe.

³² “Iniciativa que reforma y adiciona los artículos 3º y 31 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y deroga el quinto transitorio del decreto por el que se aprueba el diverso que adiciona los artículos 3º, párrafo primero, fracciones III, V y VI, y 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”. PRD, PT, PAN, PRI, PVEM, Nueva Alianza, en *Gaceta Parlamentaria*, H. Cámara de Diputados. Consultado en línea (<http://gaceta.diputados.gob.mx/>). 11 de diciembre de 2008.

Con base en lo expuesto, se observa que en la iniciativa dictaminada y aprobada por la Cámara de Diputados, se omitieron acuerdos emanados del subgrupo de trabajo Derechos Sociales. Los acuerdos omitidos referían a diferentes aspectos asociados al derecho a la educación de los integrantes de los pueblos indígenas, por ejemplo, la interculturalidad en los contenidos educativos de la educación nacional, la concurrencia en la formulación y el diseño de los programas educativos.

En los razonamientos expuestos por los integrantes de las comisiones dictaminadoras se consideró que, al incluir en el Artículo 3° el concepto de Diversidad Cultural, se incluía el de interculturalidad. Al respecto se hacen las siguientes consideraciones:

1. La diversidad cultural, es un concepto descriptivo, sólo describe el hecho de que un conjunto diverso de culturas cohabitan simultáneamente en un territorio determinado, mientras que el concepto interculturalidad es normativo, es decir, prescribe o exige la necesidad de que las culturas tengan comunicación entre sí. La interculturalidad propone un diálogo entre las culturas en condiciones de igualdad, comprometiéndose a eliminar las relaciones asimétricas.
2. La interculturalidad está asociada al derecho a la identidad cultural.
3. En el campo de la educación, la interculturalidad propone que el sistema educativo se constituya en un punto de diálogo entre las culturas a las que pertenecen los miembros de una comunidad política determinada.
4. La educación intercultural considera la revaloración de las diferentes culturas que cohabitan en el territorio nacio-

nal, ponerlas en contacto entre sí y destacar las riquezas que se encuentran en ellas.

5. Por ello es necesario entender que la educación intercultural debe ser para todos los hombres, mujeres, niños y niñas que habitan el territorio nacional y no sólo para los pueblos indígenas.

6. De esta forma, la diversidad cultural y la interculturalidad son dos caras de una misma moneda, una reconoce una realidad, la pluralidad y la otra establece una acción, el diálogo entre culturas.

7. La interculturalidad como contenido educativo es fundamental en una sociedad como la mexicana, diversa culturalmente, donde conviven por lo menos 62 pueblos indígenas.

8. Con un pasado de discriminación y racismo, donde los pueblos indígenas han ocupado el escalafón más bajo, el reconocimiento de la importancia de la historia y de las aportaciones culturales y económicas actuales a la Nación es necesario para la reproducción de la identidad cultural de los pueblos indígenas, la cual ha enfrentado políticas de Estado tendientes a su anulación cultural, como fue el indigenismo integracionista, que tuvo como instrumento y como medio de aculturación de las comunidades la escuela rural mexicana.

Existe un marco jurídico internacional que favorece la educación intercultural:

- Declaración sobre la Raza y los Prejuicios, Artículo 5°.
- Carta de la Tierra de los pueblos indígenas, punto 25.
- Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, artículos 3°, 11, 13 y 14.
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la recién aprobada Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.
- Convención sobre la Eliminación de la Discriminación Racial, Artículo 7.

Por otra parte, el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas establecen su derecho a ser consultados en todas las medidas que los Estados adopten e impliquen a estos pueblos.

Con la aprobación de esta iniciativa por el pleno de la Cámara de Diputados quedó cerrado el proceso de Reforma del Estado, desarrollado por el Congreso de la Unión, donde nuevamente los pueblos indígenas fueron excluidos debido principalmente a la posición del PAN, quien desde el principio de los trabajos manifestó su desinterés *de facto* para reconocer algún derecho indígena, al no presentar propuestas en los trabajos iniciales, vetar los consensos del subgrupo de trabajo Derechos de los Pueblos Indígenas y reducir los consensos alcanzados en la materia del subgrupo de Educación. 