

## QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 2o. Y 27 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DEL DIPUTADO CLEMENTE CASTAÑEDA HOEFLICH, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

El suscrito, Clemente Castañeda Hoeflich, diputado integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano, de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo señalado en el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a consideración la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma diversas disposiciones del artículo 2o. y del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

I. México es una nación con una composición pluricultural que reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como portadores de derechos. A partir de la reforma constitucional de 2001 en materia de derechos indígenas se lograron una serie de avances en cuanto al reconocimiento de los derechos de estas comunidades, pero sin embargo, quedaron muchas cuestiones pendientes y se consolidó un esquema de asimetrías en el acceso a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Esta asimetría y vacío en la capacidad de las comunidades para ejercer sus derechos se debe a que no se han establecido los instrumentos jurídicos suficientes para reconocerlas como entidades colectivas capaces de ejercer derechos y contraer obligaciones. Es decir, el reconocimiento de la existencia de los pueblos y comunidades indígenas no es suficiente para aplicar de manera efectiva la legislación con la que contamos, porque de poco sirve la estipulación de derechos sin que se reconozca a sus titulares.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce a las comunidades indígenas como “entidades de interés público”, tal y como se lee en el último párrafo del apartado A del artículo 2o. constitucional:

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

Esta redacción abre la puerta a dos problemáticas. En primer lugar, el interés público es definido en la doctrina jurídica como “El conjunto de pretensiones relacionadas con las necesidades colectivas de los miembros de una comunidad y protegidas mediante la intervención directa y permanente del Estado.”<sup>1</sup> En este sentido, la cualidad de “entidades de interés público” otorgado a los pueblos indígenas significa, principalmente, que son objeto de interés, más que sujetos de derecho.

En segundo lugar, consolida un régimen de asimetría en el acceso y ejercicio de los derechos reconocidos constitucionalmente, dado que deja en manos de las entidades federativas definir las características y alcances de los derechos colectivos de los pueblos indígenas, lo que ha llevado a contar con legislación estatales avanzadas en la materia, mientras que otras han permanecido rezagadas en detrimento de los pueblos y comunidades indígenas.

En cuanto a la primera problemática, es fundamental destacar que la cualidad de “entidades de interés público”, significa que los pueblos indígenas no tienen personalidad jurídica colectiva por lo que están sujetos a la intervención del Estado. Como “entidades de interés público”, las instituciones deben gestionar el bienestar de estas comunidades, dándoles un carácter pasivo.

La comprensión de los pueblos y comunidades indígenas como “entidades de interés público” se sustenta en una visión paternalista y sustentada en el principio de integración, no en el de reconocimiento.<sup>2</sup> Además concebirlos como “entidades de interés público” implica incumplir el principio *pro personæ*, pues limita su capacidad de ejercicio en virtud de la ausencia de personalidad jurídica para ser titular de obligaciones y para hacer valer sus derechos.

Por el contrario, la comprensión de los pueblos y comunidades indígenas como “sujetos de derecho” implica el reconocimiento de su personalidad jurídica colectiva y, por lo tanto, de su capacidad para portar y ejercer derechos como una entidad que tiene actuación en la vida jurídica. De esta manera, la concepción de las comunidades indígenas como “sujetos de derecho público” implica no sólo reconocer sus derechos y garantizar el principio de libre determinación, sino también reconocerles su capacidad y personalidad para decidir su presente y futuro.

En resumen, concebir a los pueblos indígenas como como sujetos de derecho implica que dejan de ser considerados como un objeto pasivo que requiere la atención y el interés de las autoridades públicas, para pasar a ser sujetos que el derecho considera como una sola entidad y, por lo tanto, que pueden acceder y ejercer derechos colectivos y de esta manera actuar, decidir y conducirse como pueblos con una personalidad colectiva y con base en sus propias aspiraciones y en su visión, con base en su estructura organizativa y territorial, y fortaleciendo su identidad y su cultura.

Es fundamental recordar que la misma Constitución mexicana ya reconoce la existencia de derechos colectivos, al señalar en el segundo párrafo del artículo 2o. que la nación “tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”. Por otra parte, debemos ser conscientes que el derecho a la libre determinación, reconocido también constitucionalmente, sólo puede concretarse colectivamente, de tal manera que los derechos de los pueblos indígenas son esencialmente derechos colectivos, son derechos reclamados por una colectividad.<sup>3</sup>

Así pues, el gran reto que enfrenta nuestro marco jurídico en materia de derechos indígenas no es el de reconocer la existencia de derechos colectivos, sino delinear las mejores vías para su ejercicio pleno por parte de las comunidades y pueblos indígenas. El no reconocimiento de estas comunidades como “sujetos de derecho” constituye el principal obstáculo e impedimento para ello.

**II.** El levantamiento del Ejercito Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), en 1994, supuso el inicio de un amplio debate en materia de derechos indígenas, dado que incrustó en la vida pública la necesidad de emprender una discusión sobre la composición multicultural de la nación, así como sobre los derechos básicos y colectivos a los que deberían tener acceso los pueblos indígenas.

En este sentido, el 16 de febrero de 1996, el gobierno federal y el EZLN firmaron los “Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena”, conocidos como los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. En el Pronunciamiento conjunto del gobierno federal y el Ejercito Zapatista de Liberación Nacional se menciona específicamente la necesidad de “el reconocimiento en la legislación nacional de las comunidades como entidades de derecho público”, mientras que en las Propuestas conjuntas que el gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, se establece que se propondrá al “Congreso de la Unión reconocer, en la legislación nacional, a las comunidades como entidades de derecho público”.<sup>4</sup>

Con base en los llamados Acuerdos de San Andrés, la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) elaboró una propuesta de reforma constitucional que reconocía a las comunidades indígenas como “entidades de derecho público”. No obstante, el Congreso de la Unión aprobó esta iniciativa con modificaciones sustanciales, entre las que se incluye la de caracterizar a las comunidades como “entidades de interés público”.

Aunque dicha reforma reconoce la composición pluricultural de la nación, así como una serie de derechos para los pueblos y comunidades indígenas, el no reconocimiento de la personalidad jurídica colectiva de estas comunidades como “sujetos de derecho”, generó no sólo una contradicción sino un obstáculo para que estas comunidades puedan acceder y ejercer sus derechos.

Vale la pena mencionar que el no reconocimiento de las comunidades indígenas como “sujetos de derecho”, no sólo contraviene el espíritu de la llamada “iniciativa Cocopa”, producto de los Acuerdos de San Andrés y de un consenso histórico entre las autoridades mexicanas y los pueblos indígenas, sino que también contradice instrumentos internacionales consensados con los propios pueblos indígenas y que son tratados de los que México forma parte, como son el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

El Convenio 169 de la OIT fue ratificado por el Senado de la República en julio de 1990. En él se establece que la población de un estado se integra por individuos y por pueblos, y que los derechos colectivos de los pueblos indígenas deben ser respetados, dado que se reconocen como parte de la población de un estado nacional y como titulares de derechos colectivos, derivados de sus características históricas y culturales.<sup>5</sup>

Por su parte, en 2003 el Relator Especial de la ONU para los Pueblos Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, publicó el *Informe sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, en donde plantea que en la reforma constitucional de 2001 no fueron respetados los términos del Convenio 169 de la OIT, por lo que se recomienda a México:

“64. [...] reabrir el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena con el objeto de establecer claramente todos los derechos fundamentales de los pueblos indígenas de acuerdo a la legislación internacional vigente y con apego a los principios firmados en los Acuerdos de San Andrés.

...

70. El Convenio 169 deberá ser aplicado en toda legislación e instancia que tenga relación con los derechos de los pueblos indígenas.

...

72. Las legislaciones federal y estatal deberán ajustarse a las disposiciones del Convenio 169 cuando así proceda.<sup>6</sup>

En Movimiento Ciudadano estamos convencidos que es tiempo de que México reemprenda la discusión sobre los derechos de los pueblos indígenas para reconocer plenamente su calidad de portadores y titulares de derechos, capaces de decidir y conducir su vida colectiva y de participar en la construcción de su futuro y en el de la nación.

Es fundamental que se lleve al debate público la necesidad de reformular la legislación en materia indígena bajo los principios de progresividad y de interpretación *pro personæ*, llevados a nuestra Constitución mediante la reforma en materia de derechos humanos de 2011, y que implicó la creación del llamado “bloque de constitucionalidad” integrado no solamente por la Carta Magna, sino también por los tratados internacionales, y que incorporó el mencionado principio *pro personæ* que supone que cuando existan distintas interpretaciones posibles de una norma jurídica, se deberá elegir siempre aquella que proteja más al titular de un derecho.

En este sentido, resulta claro que para el ejercicio del derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, la concepción de éstas como “entidades de interés público” no es satisfactoria, dado que las coloca bajo la tutela del Estado, y no como sujetos con personalidad colectiva titulares de derechos, como lo haría la definición de “sujetos de derecho”.

El reconocimiento de las comunidades indígenas como “sujetos de derecho” les permite contar con los instrumentos jurídicos necesarios para ejercer el derecho a la autonomía, ya reconocido en la Constitución. Significa también que las comunidades indígenas puedan ejercer plenamente sus derechos económicos, sociales y culturales, siendo parte del Estado nación como actores partícipes y como interlocutores, y no sólo como “entidades de interés público”.

En el mismo contexto, considerar a las comunidades indígenas como “sujetos de derecho” también se relaciona con el ejercicio democrático del poder, ya que estas comunidades podrán participar como iguales, como integrantes del Estado con derechos y obligaciones, en la construcción de un modelo de vida acorde con sus aspiraciones.

Es importante recalcar que algunas entidades federativas ya reconocen a los pueblos y comunidades indígenas como entidades o sujetos de derecho público, como son el caso de San Luis Potosí y Oaxaca; sin embargo, en otras entidades no se ha presentado esta discusión y existe un vacío normativo que ha perjudicado la capacidad de ejercer sus derechos a los pueblos indígenas, lo que evidencia la asimetría de derechos que hemos mencionado.

**III.** Las tierras tradicionalmente ocupadas por los pueblos indígenas fungen un papel de suma importancia dentro de su cultura, ya que estas son un factor de gran relevancia para su actividad cultural y espiritual. La estrecha relación que han desarrollado los pueblos indígenas con el territorio se expresa de distintas maneras de acuerdo a las particularidades que tienen cada una de las comunidades indígenas, pues estas van desde el uso tradicional, la preservación de los sitios sagrados o ceremoniales, el uso de recursos naturales, entre otros.<sup>7</sup> Desafortunadamente la integridad de las tierras de los pueblos y comunidades indígenas se ha visto constantemente amenazada por intereses económicos y políticos a lo largo de las últimas décadas, lo que hace necesario protegerla a la luz de la presente propuesta para reconocerles su cualidad de sujetos de derecho.

**IV.** Mediante la presente reforma constitucional se persiguen tres objetivos: en primer lugar, reconocer a las comunidades indígenas como sujetos de derecho, es decir, otorgarles una personalidad jurídica colectiva que les permita ejercer plenamente sus derechos ya reconocidos en la misma Constitución y contar con personalidad jurídica colectiva para tomar decisiones y formar parte del desarrollo nacional, para lo cual se propone realizar diversas modificaciones al artículo 2o. constitucional que adecúen la terminología y conceptos, así como los alcances de sus derechos.

En segundo lugar, se plantea acabar con el modelo de asimetría en el ejercicio de los derechos, de tal manera que se generen condiciones normativas para que todas las entidades federativas del país deban

reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derecho, para ello se propone reformar el último párrafo del apartado A del artículo 2o. constitucional.

Y en tercer lugar planteamos una reforma al artículo 27 para fortalecer la protección de las tierras de las comunidades indígenas y su salvaguarda como sitios sagrados.

Es tiempo de poner en el centro del debate público la agenda de reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas que ha permanecido opacada y soslayada durante los últimos años, a pesar de que quedaron grandes deudas luego de la reforma de 2001.

Los derechos de los pueblos indígenas en México no están en duda, pero aunque están reconocidos en nuestra Carta Magna, no existen las suficientes garantías jurídicas para que los pueblos y comunidades los puedan ejercer plenamente, sin obstáculos y sin restricciones. El objetivo de la presente reforma es precisamente generar una transformación normativa que les permita a los pueblos indígenas acceder a los derechos colectivos que el Estado mexicano ya les reconoce.

Por lo anteriormente expuesto, nos permitimos presentar ante esta soberanía la siguiente iniciativa con proyecto de

### **Decreto que reforma diversas disposiciones del artículo 2o. y del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el reconocimiento de las comunidades indígenas como sujetos de derecho público**

**Artículo Único.** Se reforman el primer y último párrafo, y las fracciones II, III y IV del apartado A, el primer párrafo y las fracciones I y IX del apartado B, y el quinto párrafo del artículo 2o.; y se reforma la fracción VII del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**Artículo 2o.** [...]

[...]

[...]

[...]

**La libre determinación es el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para autogobernarse, tener su propia identidad como pueblo y decidir sobre su vida presente y futura, mismo que se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.**

A. Esta Constitución reconoce **a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios**, y garantiza su derecho a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

I. [...]

II. Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. **Como sujetos de derecho público, las comunidades indígenas, a través de sus autoridades y dentro de su jurisdicción, ejercerán sus funciones y actos jurídicos conforme a sus sistemas normativos y formas autonómicas de gestión.**

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 disfrutará 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. **La federación, las entidades federativas y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, reconocerán a las autoridades indígenas elegidas por las comunidades, de acuerdo a sus sistemas normativos, como interlocutores para el desarrollo de las funciones de gobierno.**

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad. **Las lenguas indígenas y el español son lenguas nacionales por su origen histórico y tendrán la misma validez.**

V. a VIII. [...]

Las constituciones y leyes de las entidades federativas **reconocerán a las comunidades indígenas como sujetos de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propios**, y establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad.

B. La federación, las entidades federativas, los municipios y **las comunidades indígenas como sujetos de derecho público**, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

[...]

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. **Las comunidades indígenas en coordinación con las autoridades municipales** determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos **y para procurar sus aspiraciones como pueblo originario**.

II. a VIII. [...]

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes de las entidades federativas, de los municipios y, cuando proceda, de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas

que realicen. **Como sujetos de derecho público, las comunidades indígenas tienen el derecho y la obligación de participar en la planeación, programación y evaluación de las políticas públicas y los programas que les afecten en coordinación con las autoridades competentes.**

[...]

[...]

**Artículo 27.** [...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

[...]

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

I. a VI [...]

VII. La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas, **reconociendo su derecho de propiedad y posesión, y garantizando la preservación de los sitios sagrados o ceremoniales.**

IX. a XX [...]

**Transitorios**

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

**Segundo.** Una vez publicado el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, las entidades federativas contarán con un plazo de 180 días para realizar las adecuaciones a sus constituciones y leyes estatales a fin de reconocer el carácter de sujetos de derecho público de las comunidades indígenas.

**Tercero.** Una vez publicado el presente decreto en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso de la Unión contará con un plazo de 180 días para realizar las reformas necesarias a las legislaciones secundarias que se vean impactadas por la presente reforma.

#### Notas

1 Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I-O, UNAM – Porrúa. México.

2 Soriano Flores, José Jesús, “El Derecho a la Autonomía de los Pueblos Indígenas de México: Una aproximación desde los Derechos Humanos”, Ciencia Jurídica, Universidad de Guanajuato, División de Derecho, Política y Gobierno, Departamento de Derecho, Año 1, núm. 2, Pp. 159-169.

3 Ordóñez Mazariegos, Carlos Salvador, “Derechos Humanos de los Pueblos Indios”, en Etnicidad y Derecho: un diálogo postergado entre los científicos sociales, 1ª ed., UNAM, México, 1996, p. 215-216.

4 Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena. Cfr. [http://komanilel.org/BIBLIOTECA\\_VIRTUAL/Los\\_acuerdos\\_de\\_San\\_Andres.pdf](http://komanilel.org/BIBLIOTECA_VIRTUAL/Los_acuerdos_de_San_Andres.pdf)

5 Decreto Promulgatorio del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Cfr. [http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169\\_oit.pdf](http://www.cdi.gob.mx/transparencia/convenio169_oit.pdf)

6 Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, S. Rodolfo Stavenhagen, Misión a México, E/CN.4/2004/80/Add.2, 23 de diciembre de 2003.

7 Caso Comunidad Indígena Sawhoyamaya Vs. Paraguay, Corte Interamericana de Derechos Humanos, (2006) [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_146\\_esp2.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_146_esp2.pdf)

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 14 de febrero de 2017.

Diputado Clemente Castañeda Hoeflich (rúbrica)