

Iniciativa de Ley enviada al H. Congreso de la Unión por el Presidente Fox

001205

Secretarios de la Cámara de Senadores
del H. Congreso de la Unión.
Presentes.

El suscrito, Vicente Fox Quesada, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 31, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, someto a consideración del órgano a que hace referencia el artículo 135 constitucional el siguiente proyecto de Decreto de reformas y adiciones a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con arreglo a la siguiente

EXPOSICION DE MOTIVOS

A partir del primero de diciembre pasado, el diálogo del nuevo gobierno se inicia con hechos y no con palabras; este diálogo busca restablecer la paz en el Estado de Chiapas.

México es el producto de la unión de pueblos y culturas diferentes. La mayor riqueza de nuestro país está en su diversidad cultural. Por ello, la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás. Por el contrario, nuestra unión debe ser el resultado de la colaboración fraterna entre los distintos pueblos y comunidades que integran la Nación.

A este respecto, el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que viven. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

Nuestro país no es la excepción. A dos siglos de la fundación del Estado nacional, la situación jurídica de los pueblos indígenas es aún profundamente insatisfactoria y su condición social, motivo de honda preocupación nacional.

Los pueblos originarios de estas tierras han sido histórica y frecuentemente obligados a abandonar sus tierras y a remontarse a las más inhóspitas regiones del país; han vivido muchas veces sometidos al dominio caciquil, así como a humillaciones racistas y discriminatorias, y les ha sido negada la posibilidad de expresión y participación políticas.

En el transcurso de las últimas décadas, se han realizado esfuerzos para superar la falta de reconocimiento de la situación legal de los indígenas. En esos intentos, se reformó el artículo 4º de la Carta Magna y, con ello, se dio relevancia constitucional a la composición pluricultural de la Nación mexicana, que se sustenta originalmente en sus pueblos indígenas.

Sin embargo, la reforma no resultó jurídicamente suficiente para aliviar las graves condiciones de los pueblos y comunidades indígenas del país.

Esa situación, que se ha mantenido desde hace mucho tiempo, propició, entre otras cosas, el levantamiento de un grupo armado, el EZLNA, que reivindicaba mejores condiciones para los indígenas chiapanecos en particular, y para la totalidad de los indígenas del país en lo general.

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el Gobierno

Federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas y consensuales importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron un conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

Dichos Acuerdos de San Andrés, en materia de derechos y cultura indígenas, surgieron de un esfuerzo por conciliar los problemas de raíz que dieron origen al levantamiento y, además, recogieron las demandas que han planteado los pueblos y comunidades indígenas del país.

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia y Participación (COCOPA) como coadyuvante a la tarea de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejará lo pactado en San Andrés Larráinzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

Como Presidente de la República, estoy seguro que, hoy, la manera acertada de reiniciar el proceso de paz en Chiapas, es retomarla y convertirla en una propuesta de reforma constitucional.

El Gobierno Federal está obligado a dar cumplimiento cabal a los compromisos asumidos, así como a convocar, desde luego, a un diálogo plural, incluyente y constructivo, en el que participen los pueblos y comunidades indígenas, cuyo propósito central sea el establecimiento de soluciones jurídicas que habrán de prevalecer, ahora sí, con la jerarquía de normas constitucionales.

He empeñado mi palabra para que los pueblos indígenas se inserten en el Estado Mexicano, para garantizar que sean sujetos de su propio desarrollo y tengan plena participación en las decisiones del país.

Convencido de ello y de la necesidad de lograr la paz en Chiapas, envíe como Iniciativa de Reforma Constitucional la propuesta formulada por la COCOPA. Al hacerlo, confirmo que el nuevo diálogo habla de la sinceridad del cumplimiento a la palabra dada. Habrá que señalar que ese documento fue producto del consenso de los representantes, en esa Comisión, de todos los grupos parlamentarios que integraron la LVI Legislatura.

El principal objetivo de las reformas propuestas es desarrollar el contenido constitucional respecto de los pueblos indígenas. Ellas se inscriben en el marco del nuevo Derecho Internacional en la materia -de la cual el convenio 169 de la OIT ya mencionado- es ejemplo destacado.

La iniciativa reconoce la libre determinación y la autonomía de los pueblos indígenas. Asimismo, prevé diversos mecanismos para garantizar que los pueblos indígenas de México tengan acceso a las instancias de representación política, a los recursos materiales, a la defensa jurídica, a la educación, así como a la protección de derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

Deben destacarse las disposiciones de la propuesta que persiguen adecuar la estructura y circunscripciones electorales, con el propósito de facilitar la representación política de los pueblos indígenas.

Entiendo que la propuesta de la COCOPA debe analizarse a la luz del principio básico sobre el que se sustenta todo estado: la unidad nacional, mismo que fue frecuentemente reiterado en los Acuerdos de San Andrés Larráinzar.

En particular, debe subrayarse que la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas -reconocidas en la redacción propuesta para el párrafo segundo del Artículo 4º constitucional- se propone sin menoscabo de la soberanía nacional y siempre dentro del marco constitucional del

Estado Mexicano.

La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de un Estado dentro del Estado Mexicano. La nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un sólo Estado nacional soberano: el Estado Mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los Artículos 40 y 41 constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano y que señalan los Poderes supremos de nuestra unión.

Igualmente, debe aclararse que con la propuesta de fracción segunda del Artículo 4º, no se pretende crear fueros indígenas especiales, toda vez que se prevé la convalidación de las resoluciones indígenas por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Asimismo, en relación con los „territorios% de los pueblos indígenas a que hace referencia la fracción quinta del Artículo 4º, debe precisarse que no constituyen jurisdicciones separadas del territorio nacional. En ello sigue vigente el principio del Artículo 27 constitucional, según el cual la propiedad originaria de tierras y aguas en el territorio nacional corresponde a la nación. En consecuencia, el territorio de los pueblos indígenas de México no deja de ser el territorio de la nación mexicana.

Por todo lo anterior, subrayo que la iniciativa que hoy presento a ese H. Cuerpo Colegiado, debe leerse en consonancia con todo el texto constitucional. Deberá interpretarse en consistencia con los principios de unidad nacional, de prohibición de leyes privativas y tribunales especiales, de igualdad entre las partes que participen en cualquier controversia y de unidad de jurisdicción sobre el territorio nacional.

Una reforma constitucional no puede, por definición, ser inconstitucional. Sostener lo contrario implicaría que las propuestas de modificación a la Ley fundamental estarían viciadas de inconstitucionalidad, y ello anularía cualquier posibilidad de cambio de nuestro orden jurídico. Lo que es más, ese criterio supondría la existencia de contenidos vedados a un Poder que no debe tenerlos: el Constituyente Permanente, quien es depositario de la soberanía popular y sobre el cual no existe poder estatal, jerárquicamente superior. Por tanto, desde el punto de vista jurídico, lo que diga el Poder constituyente es la Constitución.

Sé que la solución integral a esa situación no puede, ni debe, limitarse a reformas jurídicas. Es indispensable seguir avanzando para poner fin a la situación de discriminación y marginación de los indígenas, así como para hacer realidad y darle plena eficacia a la superación de las diferencias impuestas por el propio orden jurídico.

Por ello, de manera paralela a la reforma constitucional propuesta, el Estado debe adoptar una política integral tendiente a los indígenas, considerados individual y colectivamente, tengan acceso a nuevas oportunidades de superación.

Como primera muestra del nuevo ánimo que orientará la actividad del Ejecutivo Federal, he ordenado el repliegue de buen número de tropas del Ejército Mexicano en la zona del conflicto del Estado de Chiapas.

En los próximos días y semanas, la sociedad y los pueblos indígenas serán testigos de más acciones que buscarán contribuir a la distensión y al reencuentro del Estado Nacional de los Pueblos Indígenas. Otra vez intento que el nuevo gobierno hable con hechos concretos y no con declaraciones que se pierden en el olvido.

Todo acto del nuevo gobierno estará guiado por el respeto, la inclusión y la pluralidad. Sin ellos, será imposible alcanzar el desarrollo humano y el bienestar, requisitos indispensables para consguir la paz, la justicia social y la plena unidad de todos los mexicanos.

Como Presidente de la República, demuestro mi compromiso con las acciones, porque estas son siempre el discurso más elocuente.

En consecuencia, con fundamento en las facultades que me confiere la fracción I del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por el digno conducto de ustedes, Ciudadanos Secretarios, someto a la consideración del H. Senado de la República la siguiente Iniciativa de

Decreto que reforma los párrafos primero a séptimo y adición a unos párrafos octavo, noveno, décimo, undécimo, duodécimo y décimotercero al Artículo 4º; adiciona un párrafo sexto al Artículo 18; reforma el párrafo cuarto y adiciona un párrafo quinto al Artículo 26; reforma al párrafo segundo y adiciona un párrafo tercero al Artículo 53; reforma la fracción XXVIII del Artículo 73; adiciona un párrafo segundo a la fracción V y reforma las fracciones IX y X del Artículo 115 y adiciona un párrafo cuarto a la fracción II del Artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 4º.- La nación mexicana tiene un compromiso 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.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de esta, a la autonomía como parte del Estado Mexicano, para:

I Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;

II Aplicar sus sistemas normativos en regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, 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.

III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales;

V. 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 aquéllos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;

VI. preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y

VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación.

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que

reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todo los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

Las Constituciones y las leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Artículo 18.- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

Artículo 26.- (...)

(...)

(...)

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.

(...)

Artículo 53.- (...)

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.

(...)

Artículo 73.- (...)

a XXVII.- (...)

XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objetivo de cumplir los fines previstos en los artículos 4º y 115 de esta Constitución;

XXIX. a XXX. (...)

a IV. (...)

V. (...)

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicadas dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismo de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos lo federales, que se destine al desarrollo social;

VI. a VIII. (...)

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferirseles, y

X. en los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de ese derecho.

Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

Artículo 116.- (...)

(...)

(...)

(...)

(...)

(...)

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.

a VII (...)

ATENTAMENTE,
Sufragio Efectivo. No Reelección
México, D.F., a 5 de diciembre de 2000
El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos

Lic. Vicente Fox Quesada