



CENTRO DE ESTUDIOS FISCALES Y LEGISLATIVOS

Visión Jurídica

13 de marzo de 2001

MODIFICACIÓN CONSTITUCIONAL INDIGENISTA

En días pasados el Ejecutivo Federal presentó a la Cámara de Senadores la iniciativa denominada **"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"**.

La iniciativa tiene como fin restablecer el diálogo de la paz en el estado de Chiapas y se conoce como proyecto de la COCOPA, el cual es retomado por el Ejecutivo Federal y se presentó al Senado de la República en su calidad de Cámara de Origen; por lo tanto la Comisión correspondiente tendrá que elaborar el dictamen de dicha iniciativa y será presentado al pleno del Senado para que este sea o no aprobado. Posteriormente deberá continuar con el procedimiento de elaboración de leyes contemplado en nuestra Constitución pasando a la Cámara de Diputados.

Por lo corto de este espacio analizaremos el contenido de lo más relevante de los artículos 4º y 115 de la iniciativa:

Se propone modificar el Artículo 4º. Constitucional para quedar de la siguiente manera:

"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:

Esta parte del Artículo se podría considerar la más delicada de toda la modificación constitucional, ya que otorga una independencia a los pueblos indígenas de los órganos del Estado, porque no se acota ni precisa el sentido de hasta donde abarca la libre determinación y la autonomía, convirtiéndose en un arma de dos filos que, a través de la interpretación positiva o negativa que se le quiera dar, se podría perder el control de los pueblos citados al salirse del esquema del pacto federal y, por consiguiente convertirse en problemas jurídicos, económicos y sociales para el país.

Permitir la existencia de autonomías, con población, territorio y gobierno particular, además regido por sus leyes privativas (usos y costumbres) y con la disposición libre de los recursos naturales de su territorio, traería como consecuencia la creación de pequeños Estados independientes dentro del territorio de la República Mexicana.

Ahora bien, si la idea es ayudar a mejorar a los indígenas de nuestro país sin que pierdan sus tradiciones y sus costumbres, no se requiere otorgar facultades tan amplias, y se podría limitar y establecer mecanismos jurídicos que solo permitan conservar las tradiciones y costumbres de la comunidad indígena.

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

Esta fracción también es delicada ya que es una clara contradicción de otros preceptos constitucionales; por ello es necesario que la "libre determinación" de los pueblos indígenas sea únicamente para decidir sobre su organización social, sus usos y sus costumbres, y no para otros asuntos, de manera que no vulneren los derechos humanos que la Constitución establece o cualquier otro precepto que proteja la integridad de los mexicanos.

Por otra parte, el dar libertad económica podría traer diversos problemas como sería algún tipo de socialismo, establecer un cooperativismo o simplemente manejar una tiranía disfrazada; además, la comunidad indígena podría establecer tributos que no fueran proporcionales ni equitativos, y por lo mismo estos serían contrarios a lo que estipula la Constitución. Por consiguiente, los pobladores de esas regiones podrían sufrir una inseguridad jurídica sujeta a una libertad económica establecida en usos y costumbres. Ahora bien, no debe de ser limitada la protección constitucional por ningún motivo, ya que ésta se ejerce en todo el territorio nacional y es aplicable por la existencia del pacto federal que consagra el Artículo 40 de dicho ordenamiento. Esta libertad económica podría impedir el establecimiento de inversiones que beneficiaran a la comunidad, y buscar no perder tradiciones se convertiría en continuar acumulando más años a los 500 que ya llevan de retraso e injusticias dichas comunidades.

Otros efectos económicos que se podrían originar con la iniciativa, sería por ejemplo estar supeditado a obtener la autorización, parcial o total de concesiones o permisos sobre todas las actuales y potenciales decisiones de localización e inversión de proyectos productivos. Además, las autorizaciones que hicieran las comunidades indígenas tenderían a privilegiar el interés local, regional o del grupo étnico, por encima de los intereses de carácter nacional, estratégico o simplemente económico de grupos privados o del propio gobierno federal, o bien, se podría dar el caso que numerosas decisiones llegaran a ser bloqueadas, pospuestas o sujetas a los condicionamientos que tuviera a bien imponer la comunidad indígena. Como ejemplo de lo anterior podríamos mencionar la construcción de carreteras, puentes, aeropuertos y puertos marítimos; plantas generadoras de energía eléctrica, tanto hidroeléctricas como termoeléctricas, así como las redes de distribución del fluido, etcétera.

También serían susceptibles de afectación los complejos mineros, la actividad turística y la forestal, pues en los territorios en que es posible desarrollar estas actividades prevalece por lo regular una población indígena.

En forma específica, el efecto de esta iniciativa sobre proyectos de largo alcance sería muy pernicioso, destacando el proyecto Puebla-Panamá, el proyecto ferrocarril transísmico, el de la "escalera náutica" en Baja California y el aeropuerto de la ciudad de México, entre otros.

Si nos enfocamos a la parte política y social, por la organización de su propio gobierno podría traer como consecuencia que algún pueblo indígena en particular, quisiera optar por una forma de gobierno no democrática, sin elecciones libres y secretas, contradiciendo así lo previsto en los Artículos 35, fracción I, 41 y 116, que establecen mecanismos de derecho de voto, renovación de poderes, elección de sus gobernantes, etc. La posibilidad anterior se abre al tomar en cuenta que la forma tradicional de algunas comunidades indígenas es el llamado cacicazgo o tiranía local. Lo anterior ya fue superado por nuestra Constitución y restaurar este tipo de formas de gobernar significaría un retroceso que solo serviría para alejar inversiones y limitar el crecimiento que tanto requiere el país.

- 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.**

Se deberá establecer y limitar la jurisdicción y los sistemas normativos que se les está otorgando, ya que en todo momento la Constitución y las leyes locales y federales protegen a los indígenas por encima de los usos y las costumbres por el solo hecho de ser mexicanos y/o por encontrarse dentro del territorio nacional. Por lo tanto, los indígenas tienen derecho a ser juzgados por los delitos que cometan en su comunidad según, las leyes existentes en el país y gozando las garantías individuales de los artículos 14 y 16; ahora bien, si se deben respetar los Artículos anteriormente mencionados, por ser garantías individuales, como señala el precepto que se pretende incorporar a la Constitución, reafirmamos lo anterior con el siguiente: **"ARTICULO 13. NADIE PUEDE SER JUZGADO POR LEYES PRIVATIVAS NI POR TRIBUNALES ESPECIALES. NINGUNA PERSONA O CORPORACIÓN PUEDE TENER FUERO, NI GOZAR MÁS EMOLUMENTOS QUE LOS QUE SEAN COMPENSACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS Y ESTÉN FIJADOS POR LA LEY. SUBSISTE EL FUERO DE GUERRA PARA LOS DELITOS Y FALTAS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR; PERO LOS TRIBUNALES MILITARES EN NINGÚN CASO Y POR NINGÚN MOTIVO, PODRÁN EXTENDER SU JURISDICCIÓN SOBRE PERSONAS QUE NO PERTENEZCAN AL EJÉRCITO. CUANDO EN UN DELITO O FALTA DEL ORDEN MILITAR ESTUVIESE COMPLICADO UN PAISANO, CONOCERA DEL CASO LA AUTORIDAD CIVIL QUE CORRESPONDA."** Todo lo argumentado nos permite ver que solo se podrá someter un indígena a usos y costumbres, cuando esté de acuerdo a someterse a la normatividad de su comunidad, como en el caso de arbitrajes en materia comercial, que es por voluntad de las partes y la autoridad LOS convalida. En el caso que nos ocupa no puede ser automático el sometimiento por el solo hecho de pertenecer o vivir en una comunidad indígena, ya que no por ese solo hecho deja de ser mexicano y deja de contar de la protección 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;**

Como lo señalamos en párrafos anteriores se contradicen directamente disposiciones vigentes de nuestra Carta Política fundamental, lo que no es permisible, ya que una ley constitucional como Ley Suprema de la Nación, que es armónica y sus disposiciones congruentes entre sí, al incorporar este tipo de preceptos y facultades pueden causar un desequilibrio tendiente a dañar estructuras de gobierno ya definidas y probadas. Por otra parte, si esta libertad se encuentra supeditada a no violar los artículos 35, fracción I, 41 y 116, que establecen mecanismos de derecho de voto, renovación de poderes,

elección de sus gobernantes, etc., no sería oportuno ni legal contradecir la ley constitucional.

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

Sería oportuno aclarar el término utilizado de especificidades, ya que los textos incorporados en la Constitución deben ser claros para cualquier lector.

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;

Este texto es flagrantemente contrario al del Artículo 27, que consagra, como garantía individual, la propiedad privada, ya que condena a los miembros de los pueblos indígenas a jamás poder tener acceso a la propiedad privada de su tierra, salvo que emigren fuera de sus lugares de origen, lo que implica un destierro, en violación al artículo 5º. constitucional, y a lo que prohíbe el Artículo 22 constitucional.

Podría darse el caso que, con una interpretación negativa de los términos de libre determinación o de autonomía, se originaran conflictos en varias partes del territorio nacional al pretender algunos de estos grupos la "reivindicación" de tierras que real o supuestamente sus antepasados hayan ocupado.

También el término "hábitat" es demasiado amplio, lo que originaría problemas por la interpretación que se le quisiera dar, ya que las comunidades tendrían poblaciones vecinas que podrían ser dañadas por el deterioro o depredación de los recursos naturales, que integrados a un mismo medio ambiente pueden originar un desequilibrio que cause daños a la nación o a terceros.

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.

El problema que se presenta con esta fracción es el de precisar qué se debe entender por "medios de comunicación". Si se trata de medios impresos, no hay problema, ya que el artículo 7º. constitucional garantiza la libertad de prensa. Pero si son medios radioeléctricos de telecomunicación, por subir el espectro radioeléctrico al espacio aéreo nacional, estaría a lo dispuesto por el Artículo 27 constitucional como propiedad de la Nación y, por consiguiente, es inalienable e imprescriptible, así que este tipo de medios de comunicación opera mediante concesión del Ejecutivo Federal. Por lo tanto,

si se da esta libertad, se limitaría el acceso de inversiones y no existiría la libre competencia en estos medios, propiciando que las comunidades indígenas se lleguen a encontrar dentro de un círculo cerrado, probablemente alejado de la realidad.

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 todos los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades y 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 115.-

VIII. 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.

Este artículo se considera delicado. Además de todo lo anteriormente señalado en relación con la libre determinación y autonomía, sería prudente tomar en cuenta que si se permite la fusión de comunidades podrían ocupar una o más entidades federativas y, por consiguiente, tener problemas jurisdiccionales entre los Estados o limitar inversiones importantes de infraestructura en todas las ramas, por estar sometidos a normas de usos y costumbres de las comunidades indígenas

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 transferírseles.

En resumen, la iniciativa en comento debe ser modificada tanto en las atribuciones económicas que se pretenden conceder a las comunidades indígenas, como en las jurídicas, pues de no hacerlo y ser aprobada como está se producirían consecuencias económicas muy negativas, así para las propias comunidades, como para el resto de la sociedad mexicana, ya que disminuiría sustancialmente el potencial económico y productivo de México y, en consecuencia, las oportunidades de progreso de los mexicanos.

Prueba de lo anterior es que una buena parte de los estados de Chihuahua, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Guerrero, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Yucatán, Quintana Roo, Veracruz, Hidalgo y Estado de México, principalmente, se vería afectada profundamente por esta modificación constitucional de ser aprobada por el Congreso.

Es necesario que el poder legislativo analice a fondo la iniciativa en cuestión, con estudios de abogados y expertos constitucionalistas, de tal manera que no rompa el equilibrio constitucional hasta ahora alcanzado y se permita dar la protección y el impulso a las comunidades indígenas que pretende otorgar la iniciativa citada.

Héctor Reyes Salinas
Director