

INICIATIVA QUE ADICIONA LOS ARTÍCULOS 52 Y 56 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, A CARGO DE LA DIPUTADA IRMA JUAN CARLOS, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Irma Juan Carlos, diputada a la LXIV Legislatura del Congreso de la Unión, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea iniciativa con proyecto de decreto por el que se adicionan un párrafo segundo al artículo 52 y un párrafo cuarto al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos.

Exposición de Motivos

A pesar de que México ocupa “el octavo lugar en el mundo con la mayor cantidad de pueblos indígenas”,¹ en el Congreso de la Unión es casi inexistente la representación de los pueblos. En el acuerdo número INE/ CG508/ 2017² se evidenció con claridad la subrepresentación política que sufren nuestros pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas. En dicho documento se explicó que México tiene 21.5 por ciento (página 37) de población indígena. Pero sólo hay una representación de 2.8 en la Cámara de Diputados (página 33). Respecto al número de senadores indígenas no hay información oficial pública.

La subrepresentación es un problema con consecuencias graves para la vida democrática de México. Como problema tiene su origen en la discriminación, exclusión e invisibilización de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas. Como consecuencias, se genera pobreza, problemas de seguridad y finalmente un modelo deficiente de estado de derecho.

Ciertamente, en México, las personas de los pueblos y las comunidades indígenas, y afro-mexicanos son discriminadas. En la Encuesta Nacional sobre Discriminación (Enadis) de 2017 se afirma que “40.3 por ciento de la población indígena declaró que se le discriminó debido a su condición de persona indígena”; ahí mismo se mencionó que a 65.4 de las personas indígenas y a 56.1 de las afro-mexicanas se les violenta sus derechos, entre ellos el derecho de participación política.

La ruta de exclusión comienza con esa discriminación, pero se prolonga a otros niveles. Particularmente avanza esa situación a una exclusión en la vida escolar y en consecuencia a una mejoría en la calidad de vida. Al seguir de cerca los datos estadísticos podemos comprobar lo antes afirmado. En la misma Enadis de 2017 se comprueba que sólo 24.2 por ciento de la población indígena puede estudiar después de los 15, cifra por debajo a la media nacional que es de 46.1. Todo ello ocasiona que de los aproximados 11 millones de personas indígenas, 5.2 millones sean pobres.

Debe enfatizarse que esta situación no solo afecta a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, sino que al igual que un cáncer, la desigualdad no solo daña una parte sino a todo el cuerpo. Lo mismo sucede con el país, pues un país con desigualdad es un país con un deficiente Estado de Derecho. Para el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 del World Justice Project “México obtuvo una calificación de 0.45 en el índice (en una escala del 0 al 1 donde el 1 significa la mayor adhesión al Estado de derecho), mismo puntaje que Sierra Leona, Liberia y Kenya, y cayó 4 posiciones desde el último estudio en 2016, al pasar del lugar 88 al 92”. Los indicadores en que se basan las calificaciones son los de límites al poder gubernamental, ausencia de corrupción; derechos fundamentales; orden y seguridad; cumplimiento regulatorio; en justicia civil; gobierno abierto.

Por ello le asiste la razón a Gerardo Esquivel cuando afirma lo siguiente:

La pobreza y la desigualdad económica son dos de los problemas más acuciantes del país. Quizá junto con la corrupción y la inseguridad pública confirman los cuatro jinetes del apocalipsis mexicano. Si estos problemas no son atacados de raíz, no podemos esperar que la situación cambie en la dirección correcta. Todos estos temas, juntos con la baja tasa de crecimiento económico, están estrechamente interrelacionados. La pobreza y la desigualdad económica debilitan el mercado interno y hacen que la economía crezca poco y que sea más vulnerable y dependiente del exterior. Un estudio de la OCDE ha estimado que el aumento en la desigualdad económica ha contribuido a reducir el nivel del PIB de México en alrededor de 10 puntos porcentuales.³

Hoy vengo aquí, a través de una propuesta de reforma constitucional, a exigir que se acabe con esta situación y que nuestras hermanas y hermanos indígenas estén debidamente representados en el Congreso de la Unión. No es una exigencia que carezca de sustento, es una exigencia que tiene como primer fundamento la de constituir un México pleno sustentado en una verdadera democracia; como segundo fundamento es la del cumplimiento de los ordenamientos nacionales e internacionales; y finalmente como tercer sustento es el del cumplimiento de una promesa hecha y no cumplida para nuestros pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

Por lo que se refiere a la Constitución de un nuevo país sustentado en una democracia fortalecida es necesario buscar alternativas en las propuestas contemporáneas de esta idea. Y sin duda, una de las mejores opciones es la de la democracia deliberativa. La idea de democracia deliberativa, como se sabe, es una alternativa a los modelos tradicionales de democracia. Efectivamente, por democracia, a lo largo de la historia, se ha entendido una variedad de significados, pero en los últimos años la llamada propuesta deliberativa ha ocupado los principales escenarios en las teorías normativas de la ciencia política y jurídica. De la mano de pensadores como Habermas, Cohen, Elster, Nino –por mencionar sólo algunos nombres– la expresión democracia deliberativa se consolidó en el plano académico. Actualmente, dicho término (o su significado) está intentando saltar del plano académico al plano político: la teoría hoy pretende hacerse realidad. El teórico Elster⁴ ha explicado lo siguiente:

En todas ellas existe un sólido núcleo de fenómenos que se consideran como democracia deliberativa. Todas concuerdan, creo, en que el concepto incluye la toma colectiva de decisiones con la participación de todos los que han de ser afectados por la decisión o por sus representantes: esta es la parte democrática. Todas, asimismo, concuerdan en que incluye la toma de decisiones por medio de argumentos ofrecidos por y para los participantes que están comprometidos con los valores de racionalidad e imparcialidad: ésta es la parte deliberativa.

En este escenario, el primer elemento es la participación activa de todas las personas involucradas. Pero se da el caso de que no hay participación indígena en un Congreso de la Unión que emitirá leyes para toda la nación. Sin el primer elemento ni siquiera vale la pena revisar si se cumple el segundo elemento, pues por automático el segundo elemento queda descartado. Por ello, y para lograr la participación es necesario el impulsar acciones afirmativas, tal y como lo ha establecido la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió las Jurisprudencias 30/2014 y 43/2014 de la siguiente manera:

Acciones afirmativas. Naturaleza, características y objetivo de su implementación. De la interpretación sistemática y funcional de lo establecido en los artículos 1, párrafo quinto y 4, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1, párrafo 1, y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 1 y 4, párrafo 1, de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; 1, 2, 4 y 5, fracción I, de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación; 1, 2, 3, párrafo primero, y 5, fracción I, de la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres; así como de los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sustentados en la Opinión Consultiva OC-4/84, y al resolver los casos *Castañeda Gutman versus México*; y *De las Niñas Yean y Bosico versus República Dominicana*; se advierte que las acciones afirmativas constituyen una medida compensatoria para situaciones en desventaja, que tienen como propósito revertir escenarios de desigualdad histórica y de facto que enfrentan ciertos grupos humanos en el ejercicio de sus derechos, y con ello, garantizarles un plano de igualdad sustancial en el acceso a los bienes, servicios y oportunidades de que

disponen la mayoría de los sectores sociales. Este tipo de acciones se caracteriza por ser: temporal, porque constituyen un medio cuya duración se encuentra condicionada al fin que se proponen; proporcional, al exigírseles un equilibrio entre las medidas que se implantan con la acción y los resultados por conseguir, y sin que se produzca una mayor desigualdad a la que pretende eliminar; así como razonables y objetivas, ya que deben responder al interés de la colectividad a partir de una situación de injusticia para un sector determinado.

Por lo que se refiere al cumplimiento de ordenamientos nacionales e internacionales, es necesario enfatizar que el artículo 3o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es claro cuando señala que la democracia no debe ser considerada únicamente como una “una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultura del pueblo” además de que el artículo 2 establece que “ El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”.

Pero además de dichas exigencias nacionales también hay exigencias internacionales que prescriben la inclusión en la vida política mexicana de nuestros pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas. Desde el caso *Yatama versus Nicaragua*, resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se ha sentado jurisprudencia internacional en el sentido de que la participación política de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos debe ser promovida por el Estado. Todo ello sustentado en diversas normatividades pero que en el caso específico de México se observa en la siguiente normatividad.

El artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos ordena: “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país”.

El convenio 169 de la OIT establece en el artículo 2 lo siguiente: “Artículo 2 1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”.

Por todo lo anterior, resultó un acierto el acuerdo número INE/ CG508/ 2017,⁵ donde en el rubro de acción afirmativa indígena se reconoció y ordenó la postulación de 12 personas que se autoadscriben como indígenas de forma paritaria.

En dicho acuerdo se trataron dos temas primordiales de la vida democrática en el país: la paridad de género y la acción afirmativa indígena. Por ello en un acto de coherencia, legalidad y progresividad, la actual legislatura, desde la cámara de senadores primero y después en la cámara de diputados se aprobó en la reforma a los artículos 20, 40, 35, 41, 52, 53, 56, 94 y 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de paridad de género, pero desafortunadamente no se hizo una reforma que atendiera el tema de la acción afirmativa indígena. Resulta un error grave, pues desde el dictamen de dicha iniciativa se había contemplado respaldar en su totalidad el acuerdo del INE ya mencionada. Así se puede apreciar en la página 9 (de 141) del expediente⁶ de dicha iniciativa el objetivo de incluir las dos medidas afirmativas. En el tercer párrafo se puede leer con claridad la siguiente información:

A su vez, la iniciativa garantiza la paridad de género en el encabezamiento de las comisiones y órganos de gobierno, propone que las listas de candidaturas, por el principio de representación proporcional, estén encabezadas por fórmulas de mujeres, así como la indispensabilidad de que 50 de las 500 diputaciones y 13 de las 128 senadurías, bajo el principio de paridad de género, sean ocupadas por mujeres y hombres auténticamente integrantes de nuestros pueblos y comunidades indígenas.

Resulta paradójico, sino es que dramático que en esta reforma en la cual se evitaría la exclusión, se volvió a excluir a los excluidos. Se olvidó nuevamente a nuestros hermanos y hermanas indígenas y afromexicanas. Por lo cual, y para que la reforma esté completa y cumpla su cometido, es necesario retomar el tema pendiente y concluirlo.

Por ello considero que para que se respete el contenido del acuerdo número INE/ CG508/ 2017, así como la normativa nacional e internacional referida, se haga la reforma constitucional que aquí se propone y se respete la representación indígena, tanto en la integración de diputados como de senadores. Y conforme a los criterios de población, esta debería quedar de la siguiente manera:

Diputados

POBLACIÓN	DIPUTADOS PLURINOMINALES (ACTUAL)	REPRESENTACIÓN POR TAMAÑO DE POBLACIÓN	
Población Nacional	200	200	100%
Población indígena	0	43.0	21.5%
Población afromexicana	0	2.3	1.16%
Resto de la población	200	154.7	77.3%

POBLACIÓN	DIPUTADOS MAYORÍA RELATIVA (ACTUAL)	REPRESENTACIÓN POR TAMAÑO DE POBLACIÓN	
Población Nacional	300	300	100%
Población indígena	0	64.5	21.5%
Población afromexicana	0	3.5	1.16%
Resto de la población	300	232	77.3%

POBLACIÓN	SENADORES PLURINOMINALES (ACTUAL)	REPRESENTACIÓN POR TAMAÑO DE POBLACIÓN	
Población Nacional	32	32	100%
Población indígena	0	6.9	21.5%
Población afromexicana	0	0.4	1.16%
Resto de la población	32	24.7	77.3%

Senadores

POBLACIÓN	SENADORES PRIMERA MINORÍA (ACTUAL)	REPRESENTACIÓN POR TAMAÑO DE POBLACIÓN	
Población Nacional	32	32	100%
Población indígena	0	6.9	21.5%
Población afromexicana	0	0.4	1.16%
Resto de la población	32	24.7	77.3%

POBLACIÓN	SENADORES MAYORÍA RELATIVA (ACTUAL)	REPRESENTACIÓN POR TAMAÑO DE POBLACIÓN	
Población Nacional	64	100	100%
Población indígena	0	13.8	21.5%
Población afromexicana	0	0.7	1.16%
Resto de la población	64	49.5	77.3%

Con base en ello vengo a proponer los siguientes cambios constitucionales, que se reflejan en el cuadro que se coloca a continuación:

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

TEXTO ACTUAL	PROPUESTA DE REFORMA
<p>Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales</p>	<p>Artículo 52. La Cámara de Diputados estará integrada por 300 diputadas y diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, así como por 200 diputadas y diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales.</p> <p>De los 200 diputados plurinominales, 43 deberán ser mujeres y hombres auténticamente integrantes de pueblos y comunidades indígenas; y 3 de población afromexicana. De los 300 diputados de mayoría relativa, 64 deberán ser mujeres y hombres auténticamente integrantes de pueblos y comunidades indígenas y 3 de población afromexicana.</p>

<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.</p> <p>Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema delistas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.</p>	<p>Artículo 56. La Cámara de Senadores se integrará por ciento veintiocho senadoras y senadores, de los cuales, en cada Estado y en la Ciudad de México, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría. Para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos. La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidaturas que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate.</p> <p>Las treinta y dos senadurías restantes serán elegidas según el principio de representación proporcional, mediante el sistema delistas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional, conformadas de acuerdo con el principio de paridad, y encabezadas alternadamente entre mujeres y hombres cada periodo electivo. La ley establecerá las reglas y fórmulas para estos efectos.</p>
---	---

<p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p>	<p>La Cámara de Senadores se renovará en su totalidad cada seis años.</p> <p>De los 32 senadores plurinominales, 6 deberán ser mujeres y hombres auténticamente integrantes de pueblos y comunidades indígenas y 1 de población afro mexicana. De los 32 de la primera minoría, 6 deberán ser mujeres y hombres auténticamente integrantes de pueblos y comunidades indígenas, y uno de población afro mexicana. De los 64 de mayoría relativa, 13 deberán ser mujeres y hombres auténticamente integrantes de pueblos y comunidades indígenas y uno de población afro mexicana.</p>
---	---

Por lo expuesto, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 6, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto que adiciona un párrafo segundo al artículo 52 y un párrafo cuarto al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Único. Se **adicionan** un párrafo segundo al artículo 52 y un párrafo cuarto al artículo 56 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 52. ...

De los 200 diputados plurinominales, 43 deberán ser mujeres y hombres auténticamente integrantes de pueblos y comunidades indígenas; y 3 de población afro mexicana. De los 300 diputados de mayoría relativa, 64 deberán ser mujeres y hombres auténticamente integrantes de pueblos y comunidades indígenas y 3 de población afro mexicana.

Artículo 56. ...

...

...

De los 32 senadores plurinominales, 6 deberán ser mujeres y hombres auténticamente integrantes de pueblos y comunidades indígenas y 1 de población afroamericana. De los 32 de la primera minoría, 6 deberán ser mujeres y hombres auténticamente integrantes de pueblos y comunidades indígenas, y uno de población afroamericana. De los 64 de mayoría relativa, 13 deberán ser mujeres y hombres auténticamente integrantes de nuestros pueblos y comunidades indígenas y uno de población afroamericana.

Transitorios

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

Segundo . La observancia del principio de candidaturas indígenas a que se refiere esta reforma será aplicable a quienes tomen posesión del encargo a partir del proceso electoral federal o local siguiente a la entrada en vigor del presente decreto, según corresponda.

Tercero. Las legislaturas de las entidades federativas y de la Ciudad de México deberán realizar las adecuaciones a sus constituciones y reglamentarán lo aquí estipulado.

Notas

1 Boletín del Instituto Belisario Domínguez del Senado de la República, “Al día: las cifras hablan”, número 71. Alojado en <http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/3652/AD-71.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

2 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto para el proceso electoral federal de 2017-2018.

3 Esquivel Gerardo, “Desigualdad. Vieja historia, nueva historia”, en *¿Y ahora qué? México ante el 2018*. Debate, 2018, página 253.

4 Elster, J. (2001). *Democracia deliberativa*. Madrid: Gedisa.

5 Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se indican los criterios aplicables para el registro de candidaturas a los distintos cargos de elección popular que presenten los partidos políticos y, en su caso, las coaliciones ante los consejos del instituto para el proceso electoral federal de 2017-2018.

6 El expediente y la página señalados se leen en la siguiente dirección electrónica: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/votos/20190523_paridad/02_expediente.pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 5 de septiembre de 2019.

Diputada Irma Juan Carlos (rúbrica)