

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 115 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El que suscribe, Hirepan Maya Martínez, diputado a la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados e integrante del Grupo Parlamentario de Morena, en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en los artículos 6, numeral 1, fracción I; 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pone a consideración de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, la siguiente iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona el artículo 115, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al tenor de la siguiente

Exposición de Motivos

La presente propuesta de reforma constitucional al artículo 115 parte del principio de que el Estado mexicano es garante de la pluriculturalidad; así como el responsable de hacer respetar la diversidad étnica y cultural de las y los mexicanos, propiciando la preservación de sus lenguas, costumbres y formas de organización. Además, el Estado mexicano reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía. Por lo anterior, la presente iniciativa tiene como objetivo **la armonización del artículo 115 a los derechos ya consagrados en el 2o. constitucional, en lo que se refiere a los derechos de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía.**

Esta concepción del Estado mexicano le obliga a promover la autonomía de los pueblos originarios y de las comunidades indígenas, estipulada de la siguiente manera en el artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.

El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas 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”.

Por otro lado, es necesario recordar que, al menos desde 1994, la lucha por la autonomía de los pueblos indígenas por su libre determinación ha encontrado cauces institucionales y legislativos que **hoy permiten legislar con mayor amplitud en la materia y armonizar diferentes artículos y leyes secundarias al artículo 2o. constitucional.**

El gobierno federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) iniciaron en octubre de 1995 el debate y la discusión sobre las causas que originaron el alzamiento armado del 1 de enero de 1994.

1. Se inició un diálogo nacional por la democratización del país y bajo la promesa de construir con los pueblos y comunidades indígenas una reforma constitucional sobre los derechos y la Cultura Indígenas, con la participación, en primer plano, de indígenas, campesinos, intelectuales, religiosos, comunicadores, legisladores y funcionarios, organizaciones sociales, entre otros.

2. En la primera sesión de los Diálogos de San Andrés Larráinzar, **se planteó el reconocimiento jurídico y político del régimen autonómico de usos y costumbres de las comunidades indígenas y sus formas de participación**, la reglamentación del derecho a la información para garantizar su acceso a los medios de comunicación e impulsar la cultura y tradiciones indígenas en los términos que decidieran las propias comunidades.

3. El 16 febrero de 1996, después de una amplia consulta con sus bases de apoyo, el EZLN llegó a un acuerdo con el gobierno federal para firmar los Acuerdos sobre Derecho y Cultura indígena, conocido también como los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, donde se afirmaba la intención estatal de terminar con la desigualdad, la discriminación, la explotación y la exclusión política y cultural que históricamente han sufrido los pueblos indígenas.

4. En noviembre del mismo año de 1996 se llevó a cabo una reunión en la que participaron la Comisión de Concordia y Pacificación (Cocopa) del Congreso de la Unión, la Confederación de Nacionalidades Indígenas y el EZLN, con el objetivo de lograr la redacción de una serie de reformas constitucionales sobre el tema de derechos y cultura indígenas. La propuesta final elaborada por la Cocopa como resultado de estos trabajos no fue retomada por el Legislativo federal sino hasta finales del año 2000 y principios de 2001, cuando la sociedad civil mexicana mediante varias marchas y manifestaciones de apoyo a los zapatistas demandó enfáticamente su cumplimiento.

5. El 1 de diciembre del año 2000 comenzó la Marcha del Color de la Tierra, encabezada por la Comandancia del EZLN con el objetivo de exigir el cumplimiento de los Acuerdos de San Andrés. El domingo 11 de marzo, después de su paso por 12 estados de la República, la dirigencia zapatista y la Marcha del Color de la Tierra arribaron al Zócalo de la Ciudad de México. Durante su estancia en la capital del país los zapatistas dirigieron sus mensajes al Congreso de la Unión y al presidente Vicente Fox; la meta principal era el reconocimiento constitucional de los derechos y la cultura indígenas, es decir, la aprobación por parte del Congreso de la Unión de la iniciativa de Ley sobre Derecho y Cultura Indígenas que había elaborado la Cocopa, tomando como base los Acuerdos de San Andrés Larráinzar. La Cámara de Diputados aprobó un punto de acuerdo en el que concedía a los zapatistas el uso de la tribuna en la Cámara de Diputados de San Lázaro.

6. Un dictamen de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas fue aprobado el 28 de abril de 2001, y en agosto del mismo año fue publicado, lo que se consideró por el CNI como una “contrarreforma” del artículo 2o. constitucional, llamada así dado que no cumplió con los Acuerdos de San Andrés. Los límites de esta reforma se dieron en muchos rubros, pero en particular, en el relativo a la autonomía indígena, reconocida de tal forma que resultó un derecho, las más de las veces, imposible de ejercer de facto por la gran mayoría de nuestros pueblos.

7. Aunque a nivel nacional el Estado mexicano limitaba con esta reforma los derechos indígenas, a nivel internacional había suscrito desde 1990 el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que reconoce de manera amplia derechos humanos indígenas fundamentales, como el derecho a la libre determinación, el derecho a la consulta previa, libre e informada o el derecho al territorio. Sin embargo, a pesar de tener carácter vinculante, también fue por muchos años letra muerta.

8. No fue sino hasta junio de 2011, con la reforma constitucional en materia de derechos humanos, que los limitados derechos reconocidos en el artículo 2o. constitucional se expandieron y complementaron con el contenido del Convenio 169 de la OIT, que ahora entraba al bloque de constitucionalidad junto con otros instrumentos internacionales igualmente importantes para los pueblos indígenas.

En este contexto fue que la comunidad purépecha de Cherán, ante una situación de emergencia debido a la agresión sistemática y violenta del crimen organizado y de la complicidad de las entonces autoridades municipales, el 15 de abril de 2011 se expresó con firmeza para defender y proteger tanto sus bosques como sus propias vidas. La comunidad de Cherán alzó la voz para reclamar una vez más el derecho a la libre determinación y el hecho innegable de que el reconocimiento de los usos y costumbres eran una deuda pendiente con los pueblos indígenas de México.

Producto de este reclamo, llevado finalmente hasta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el 2 de noviembre de 2011, mediante la sentencia emitida por este alto tribunal, el Estado mexicano reconoció para Cherán –por primera vez en la historia– el autogobierno como dimensión política y jurídica del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, es decir, el establecimiento de un gobierno propio con autoridades nombradas conforme al sistema normativo de usos y costumbres, **un gobierno indígena autónomo** .

La trascendencia de este reconocimiento radica en el contenido del que fue dotado el derecho a la libre determinación y la autonomía como su expresión política. La Sala Superior determinó que este derecho supone cuatro contenidos fundamentales:

- 1) El reconocimiento, mantenimiento y/o defensa de la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades o representantes acorde con sus usos y costumbres?
- 2) El ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, siguiendo para ello sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a efecto de conservar y reforzar sus instituciones políticas y sociales;
- 3) La participación plena en la vida política del Estado, y
- 4) La participación efectiva en todas las decisiones que les afecten y que son tomadas por las instituciones estatales, como pueden ser las consultas previas con los pueblos indígenas en relación con cualquier decisión que pueda afectar a sus intereses.

Este contenido se materializó en el proceso de nombramiento de las autoridades municipales del municipio de Cherán de acuerdo con sus usos y costumbres, y se instaló el 5 de febrero de 2012 al Concejo Mayor de Gobierno Comunal como autoridad representante del municipio.

Dos años después, en mayo de 2014, el municipio purépecha de Cherán, constituido a la luz del autogobierno como expresión política del derecho a la libre determinación, ganó en el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) un juicio de controversia constitucional contra los Poderes Ejecutivo y Legislativo de Michoacán. En dicho resolutivo, el máximo tribunal del Estado mexicano habló por primera vez de este municipio indígena y le reconoció a Cherán el mismo estatus jurídico que el del Municipio Constitucional, pero incluyendo además dentro de sus competencias, la de defender y velar por el funcionamiento y continuidad del sistema de usos y costumbres a la luz del cual son constituidas las municipalidades indígenas. **Hasta el día de hoy, el pueblo indígena de Cherán se rige bajo el principio constitucional de la libre determinación y de la autonomía. Además, es hoy el municipio más seguro, unido y ecológico del país.**

La Asociación de Consumidores Orgánicos ha mencionado que entre los numerosos logros del pueblo de Cherán se encuentran:

- El colector pluvial más grande de Latinoamérica, ubicado en el cerro de Kukundikata, en el que se aprovecha el cráter de la cima de una hectárea y media de extensión para captar el agua de lluvia. Así, el pueblo mantiene grandes reservas de agua para sus sembradíos.
- Su propia planta potabilizadora, que hace del agua captada, un agua que puede beberse sin ningún problema. Así la sed jamás llegará a existir en Cherán.
- El vivero forestal de Cherán, donde trabajan 35 personas que producen 1 millón quinientos mil árboles anualmente, utilizados para reforestar y comerciar.
- También cuentan con su propio aserradero, su fábrica de resinas y de blocks, produciendo así dentro del mismo pueblo, la madera y los materiales de construcción necesarios para mejorar sus calles sin necesidad de importarlo de otros estados.
- Desarrollaron de igual forma, el programa “Cero basura”, con el que pretenden eliminar al 100 por ciento los residuos sólidos, separando la basura en 6 categorías, y no sólo en orgánica e inorgánica como es habitual. Incluso en algunos países de primer mundo separan sólo en tres, con lo que aseguran, Cherán está incluso por encima de ellos. Esto les ha llevado a planear el siguiente paso: una planta de reciclaje y un biodigestor.

Propuestas para una reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos indígenas

El 23 de octubre de 2018, integrantes del Consejo Municipal de la comunidad indígena de Oxchuc, Chiapas, presentaron al diputado federal Hirepan Maya Martínez una propuesta de reforma constitucional al artículo 115, fracción II, en los siguientes términos:

1. Que el Estado mexicano cumpla con los tratados internacionales en los que se obliga a garantizar los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, en lo referente al artículo 2 de la Constitución, en el que se reconoce el derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía en el marco constitucional.
2. Este derecho no está plenamente asegurado, ya que el artículo 115 de la misma Carta Magna no está armonizado con lo que mandata el 2o. constitucional, al sólo reconocer el Municipio Libre como la única forma de gobierno republicano en ese nivel de organización del Poder Ejecutivo.
3. Se presenta una reforma al artículo 115 constitucional que reconoce a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de derecho público y se armoniza la reforma al artículo 2o. de la Constitución, de 2001, que mandata el reconocimiento de los pueblos indígenas a la libre determinación y a la autonomía, reconociendo plenamente al Municipio Indígena con igualdad de derechos y obligaciones, en el marco de su libre determinación y autonomía.

Por lo anterior se expide el siguiente

Decreto que reforma los párrafos primero, tercero y quinto, de la base I; el párrafo tercero, apartados B y D, de la base II, el apartado H de la base III, los párrafos segundo, tercero y cuarto de la base IV y se adicionan las bases IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo Único . Se reforman los párrafos primero del artículo 115 constitucional y los párrafos primero, tercero y quinto de la Base I, el párrafo primero, segundo y tercero, apartados B y D, de la Base II, el apartado H de la base III, los párrafos segundo, tercero y cuarto de la Base IV y se adicionan las Bases IX y X del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

Artículo 115. Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre y **el municipio indígena**, conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio **libre** será gobernado por un ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un presidente municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. **En el caso de los municipios indígenas podrán ser gobernados por una forma de gobierno que se adecúe a sus usos y costumbres y, a principios interculturales de democracia y derechos humanos** . La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal **o por la estructura de gobierno por usos y costumbres** se ejercerá por el ayuntamiento o consejo de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

...

Las legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos **o gobiernos por usos y costumbres** , declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los (sic DOF 03-02-1983) alegatos que a su juicio convengan.

...

En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los concejos municipales que concluirán los periodos respectivos; estos concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores; **en el caso de los municipios indígenas gobernados por usos y costumbres este procedimiento se tendrá que ajustar al derecho a la consulta previa, libre e informada de los pueblos y comunidades indígenas**.

II. Los municipios **o los gobiernos municipales por usos y costumbres** estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

Los ayuntamientos **o los gobiernos municipales por usos y costumbres** tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:

a)...

b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos **o de los gobiernos por usos y costumbres** para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al municipio por un plazo mayor al periodo del ayuntamiento **o de los gobiernos por usos y costumbres** ;

c)...

d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate este imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del ayuntamiento **o del gobierno por usos y costumbres** respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y

e)...

III. ...

a)...

b)...

c)...

d)...

e)...

f)...

g)...

h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito. **En el caso de los municipios indígenas que se rigen por usos y costumbres, se observará lo dispuesto en el artículo 2o. de esta Constitución, por lo que esta función y servicio se ejercerá bajo el cuerpo de seguridad que así lo determinen en los términos de su autonomía;**

IV. ...

a) ...

b) ...

c) ...

...

Los ayuntamientos **o los gobiernos por usos y costumbres**, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones

sobre la propiedad inmobiliaria. (Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de diciembre de 1999.)

Las legislaturas de los estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos **o los gobiernos por usos y costumbres** con base en sus ingresos disponibles, y deberán incluir en los mismos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que perciban los servidores públicos municipales, sujetándose a lo dispuesto en el artículo 127 de esta Constitución.

Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, **por los gobiernos por usos y costumbres**, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;

V. ...

VI. ...

VII. ...

VIII. ...

IX. Se reconocerá el derecho de los pueblos y comunidades indígenas para gobernarse a nivel municipal mediante sus usos y costumbres, contando, según lo dispuesto por el artículo 2o. de esta Constitución, con autonomía administrativa y jurídica en sus instituciones y prácticas. Las autoridades de los municipios indígenas gobernados por usos y costumbres serán electos por un periodo no mayor de tres años.

X. Las comunidades indígenas que constituyan gobiernos comunitarios autónomos, por usos y costumbres, tendrán derecho, en ejercicio de su autonomía establecida en el artículo 2o. de esta Constitución, de administrar directamente los recursos públicos que de manera equitativa les correspondan, sin la intermediación de los ayuntamientos o de los gobiernos municipales, por usos y costumbres, atendiendo los controles de fiscalización necesarios por ley.

Transitorio

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

Palacio Legislativo de San Lázaro,
a 2 de septiembre de 2020.

Diputado Hirepan Maya Martínez (rúbrica)