

PROPUESTA No. 23/ 2013

Síntesis: Esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos estima que a la luz del sistema de protección no jurisdiccional, de conformidad con el artículo 102 apartado B constitucional, y los artículos 6 fracción VI y 15 fracción VII de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, lo procedente es emitir las siguientes propuestas:

PRIMERA.- A usted C. FLORENCIO NEVÁREZ FRANCO, PRESIDENTE MUNICIPAL DE IGNACIO ZARAGOZA, se dé cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo segundo apartado A fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA.- Así mismo, para que en sesión de cabildo se analice el establecimiento formal de un mecanismo para designar el representante indígena ante el Ayuntamiento, considerando las directrices legales, establecidas en el Acuerdo 486/2001 VIII P.E. emitido por el H. Congreso del Estado de Chihuahua.

TERCERA.- A usted mismo, se sirva proveer lo necesario a efecto de que se clarifique las formas y procedimientos necesarios, para que los indígenas tengan su representante ante el Ayuntamiento, tal como lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

OFICIO JLAG 302/2013
PROPUESTA No. 23/2013

Chihuahua, Chih., a 20 de diciembre del 2013

C. FLORENCIO NEVÁREZ FRANCO
PRESIDENTE MUNICIPAL DE IGNACIO ZARAGOZA
P R E S E N T E.-

1.- Con fecha catorce de agosto del año dos mil uno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se reforma y adiciona el artículo segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ampliando de manera significativa los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Conforme a los lineamientos que enuncia la referida disposición constitucional, es de destacarse lo siguiente: “(...) A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los Ayuntamientos. Las Constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas. (...) Por otra parte en su apartado B establece: “La Federación, los Estados y los Municipios, 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” (...).

2.- Además tenemos dentro del marco legal el Acuerdo 486/01 VIII, P.E. emitido por el H. Congreso del Estado de Chihuahua, el día dieciocho de septiembre del año dos mil uno, que refiere: Punto de Acuerdo: Primero.- Gírese atento exhorto a los Presidentes Municipales de la entidad, a fin de que instrumenten las acciones necesarias para que en los lugares donde existan asentamientos indígenas, exista un representante indígena en el Ayuntamiento, que atienda los asuntos de la materia correspondiente, el cual deberá ser electo entre los propios indígenas en forma directa.

3.- En seguimiento a la observancia de la referida disposición constitucional el día veintiuno de noviembre del año dos mil trece, el licenciado Jorge Jiménez Arroyo Visitador General de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos adscrito a la oficina en Nuevo Casas Grandes, levantó acta circunstanciada en la cual hace constar que en el Ayuntamiento de Ignacio Zaragoza no tiene contemplada la figura de representante indígena.

II.- CONSIDERACIONES:

PRIMERA.- Atento a lo dispuesto en los artículos 102 apartado B de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, 3º, y 6º fracción II inciso A y 15 fracción VII de la Ley que rige a la Comisión Estatal de los Derechos Humanos es competente para conocer y resolver en el presente asunto.

SEGUNDA.- De acuerdo al acta circunstanciada precisada en la etapa que antecede, hay constancia en el sentido que en el Municipio de Ignacio Zaragoza, carece de representante indígena en el Ayuntamiento. Ante esto hechos, tenemos que de acuerdo a la información localizada en el link http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?#Regreso&c=27781 del Censo de Población y Vivienda 2010 de INEGI, el municipio en referencia cuenta con población indígena.

Al respecto, el artículo 2 apartado A fracción VII, establece que en todos los municipios donde haya asentamientos indígenas, debe haber un representante en el ayuntamiento, con el objetivo de respetar la inclusión y el Derecho a la consulta previa e informada a los pueblos indígenas, en ese órgano máximo de deliberación municipal.

En primer término, debe decirse que para estar en condiciones de establecer qué debe entenderse por “*persona indígena*”, es necesario recordar el contenido del artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

“Artículo 2. La Nación Mexicana es única e indivisible.

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, asentada 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.

A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para:

(...)

VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.

(...)

De una interpretación armónica podemos desprender con meridiana claridad que el representante indígena ante los Ayuntamientos, tiene entre otros objetivos el atender, promover e impulsar diversas acciones que se desprenden del apartado B de la propia disposición constitucional, en lo que concierne a la autoridad municipal.

A tal efecto en el referido apartado señala:

“B. La Federación, los Estados y los Municipios, 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.

Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:

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 autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos. (...)”

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las

condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen.

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”.

Como puede advertirse de la lectura del precepto fundamental transcrito, la intención del Estado Mexicano fue la de ofrecer una respuesta normativa a uno de los sectores más desprotegidos y olvidados de nuestro país, pero que paradójicamente es de los más determinantes de nuestra historia y de nuestra identidad como sociedad: los pueblos y comunidades indígenas.

La reforma del texto del precitado dispositivo constitucional, tuvo como finalidad la de poner fin a la discriminación y marginación sufrida tradicionalmente por la población indígena, además de garantizar su acceso pleno a las instancias de defensa jurídica, así como a la protección de los derechos compatibles con sus usos y costumbres y, en general, con su especificidad cultural.

En armonía con el artículo segundo apartado A fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resulta aplicable los siguientes artículos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el cual refiere:

“Artículo 2º.- 1. Los Gobiernos deberán de 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. 2. Esta acción deberá incluir medidas: a).-Que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;

Artículo 6º 1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán: a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente; b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan; c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin. 2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”.

El respeto a la identidad, a las culturas, a las formas de organización social y a la manera en que toman sus decisiones los pueblos y comunidades indígenas son principios que adquieren especial relevancia cuando se aborda el tema de la acción pública para el desarrollo y por ello, las propuestas de la acción pública deben de favorecer la participación de la población indígena en las acciones de gobierno, mediante la consulta y su involucramiento en el diseño de políticas públicas, así como su participación en instancias de rendición de cuentas.

El derecho constitucional de los indígenas, consistente en elegir a sus representantes ante los Ayuntamientos, debe ser visto como un medio para promover y fortalecer los mecanismos de representación ante las instituciones que permitan fortalecer la inclusión, abatir la pobreza, las desigualdades, y combatir la discriminación que actualmente padecen los pueblos indígenas en el Estado.

Así mismo preciso es señalar que la Constitución en ningún momento establece, que la persona en quien recaiga la representación tenga que percibir sueldo, por lo que ello en todo caso corresponderá determinarlo al Ayuntamiento, atendiendo al volumen de actividades y acorde a las posibilidades presupuestales en su caso.

Al respecto resulta invocable la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que estatuye lo siguiente: *Artículo 23.- Los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo. En particular, los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar todos los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les afecten y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.*

TERCERA.- A la fecha, no obstante lo previsto en la disposición Constitucional hace más de doce años, así mismo de encontrarse previsto en el espíritu de diversos ordenamientos internacionales, el referido derecho no se ha hecho efectivo por algunos de los ayuntamientos en el Estado.

El cumplimiento de lo dispuesto por el artículo segundo fracción séptima de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es irrestricto, aun ante la ausencia de una disposición reglamentaria que lo desarrolle.

A la par de la negativa en la aplicación de la norma suprema, la autoridad municipal, ha omitido dar estricto cumplimiento al Acuerdo 486/01 VIII, emitido por el H. Congreso del Estado del Estado de Chihuahua, desde el día dieciocho de septiembre del año dos mil uno, que refiere: PUNTO DE ACUERDO: “PRIMERO.- Gírese atento exhorto a los Presidentes de la entidad, a fin de que instrumenten las acciones necesarias para que en los lugares donde existan asentamientos indígenas, exista un representante indígena en el ayuntamiento, que atienda los asuntos de la materia correspondiente, el cual deberá ser electo entre los propios indígenas de manera directa”.

En este mismo sentido, el artículo 10 de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, establece lo siguiente: *“Los pueblos indígenas, con base en sus Sistemas Normativos Internos, tienen derecho a determinar sus procesos de desarrollo y a la participación en materia política, económica, social, medioambiental y cultural. Participarán en el diseño, ejecución, evaluación y seguimiento de la planeación del desarrollo estatal y municipal. El Estado deberá difundir previamente y en su lengua, a través de los mecanismos propios de los pueblos indígenas y sus comunidades, la información clara, oportuna, veraz y suficiente. Así mismo, tienen el derecho a la representación en la administración pública...”*

Ahora bien, de los articulados precisados, se debe tomar un criterio determinante para establecer cuándo una persona es indígena, en tal sentido, sirve de apoyo la tesis aislada CCXII/2009, en materia penal sustentada por esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, consultable en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; tomo XXX, diciembre de dos mil nueve, página doscientos noventa y uno que textualmente establece:

“PERSONAS INDÍGENAS. ÁMBITO SUBJETIVO DE APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 2o. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. AUTOADSCRIPCIÓN. El artículo 2o. de la Constitución Federal, reformado el catorce de agosto de dos mil uno, ofrece una respuesta normativa a

aspectos determinantes de nuestra historia y de nuestra identidad como sociedad que están en el núcleo de muchos de los vectores de desventaja e injusticia que afectan a los ciudadanos. Sin embargo, como esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación tuvo oportunidad de subrayar al resolver los amparos directos en revisión 28/2007 y 1851/2007, las dificultades que enfrenta una corte de justicia al intentar determinar quiénes son las "personas indígenas" o los "pueblos y comunidades indígenas" a quienes aplican las previsiones constitucionales anteriores son notables; dichos conceptos, de sustrato originalmente antropológico y sociológico, deben adquirir un significado específicamente jurídico, cuya concreción viene dificultada por la intensa carga emotiva —tradicionalmente negativa y sólo recientemente transformada en algún grado— que gravita sobre ellos. La arquitectura del artículo 2o. de la Constitución Federal prevé que exista un desarrollo normativo mediante el cual el legislador ordinario concrete los conceptos, derechos y directrices que contiene, pero mientras este desarrollo no exista, o exista sólo parcialmente, los tribunales de justicia se ven a menudo confrontados directamente con la tarea de delimitar esas categorías de destinatarios en cumplimiento de su deber de atenerse a la fuerza vinculante y a la aplicabilidad directa de muchas de ellas. En el desarrollo de esa tarea deben tomar en consideración que el texto constitucional reconoce, en primer lugar, la importancia de la articulación (total o parcial) de las personas en torno a instituciones sociales, económicas, culturales y políticas (en el caso de los pueblos indígenas), así como de la identificabilidad de algún tipo de unidad social, económica y cultural en torno a un territorio y a ciertos usos y costumbres (en el caso de las comunidades indígenas). Asimismo, la Constitución —siguiendo en este punto al convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo— no encierra ambigüedad alguna en torno al imperativo de tomar la autoconciencia o la autoadscripción como criterio determinante al señalar que "la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas". Por tanto, en ausencia de previsiones específicas que regulen el modo en que debe manifestarse esta conciencia, será indígena y sujeto de los derechos motivo de la reforma constitucional, aquella persona que se autoadscriba y autoreconozca como indígena, que asuma como propios los rasgos sociales y las pautas culturales que caracterizan a los miembros de los pueblos indígenas. La apreciación de si existe o no existe una autoadscripción indígena en un caso concreto debe descansar en una consideración completa del caso, basada en constancias y actuaciones, y debe realizarse con una actitud orientada a favorecer la eficacia de los derechos de las personas, sobre todo en casos penales y en aquellos que prima facie parecen involucrar a grupos estructuralmente desaventajados.”¹

¹ Amparo directo en revisión 1624/2008. 5 de noviembre de 2008. Mayoría de tres votos. Disidentes: José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretario: Roberto Lara Chagoyán.

El referido criterio es armónico con la redacción establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, precisamente en su artículo segundo según el cual: *“2.La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente convenio”*.

CUARTA.- Del análisis de los hechos expuestos se desprende que a la fecha el Ayuntamiento de Ignacio Zaragoza no ha dado cumplimiento a lo establecido por el artículo segundo fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos con lo cual se actualiza la hipótesis que prevé el Manual para la Calificación de Hechos Violatorios a los Derechos Humanos, cuya denotación es la siguiente: **“VIOLACIÓN AL DERECHO DE LOS INDÍGENAS 1.- toda acción u omisión indebida cuyo resultado vulnere derechos humanos, consagrados en el ordenamiento jurídico mexicano, de cualquier individuo o comunidad indígena del país. 2.- realizada directamente por una autoridad o servidor público.**

El Código Municipal para nuestro Estado establece en el artículo 28 las obligaciones y facultades de los ayuntamientos, y precisamente en la fracción III dispone: *“Vigilar que los actos de las autoridades municipales, observen los requisitos de legalidad y seguridad jurídica que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado”*.

Bajo ese tenor a la luz de la normatividad constitucional, se tienen suficientes elementos para engendrar la obligación de la autoridad en dar cabal cumplimiento al referido mandamiento constitucional, atendiendo al deber de; promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, mandamientos previstos en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Atendiendo a los razonamientos y consideraciones antes detallados, esta Comisión Estatal de los Derechos Humanos estima que a la luz del sistema de protección no jurisdiccional, de conformidad con el artículo 102 apartado B constitucional, y los artículos 6 fracción VI y 15 fracción VII de la Ley de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos, lo procedente es emitir las siguientes:

III.- PROPUESTAS:

PRIMERA.- A usted **C. Florencio Nevárez Franco, Presidente Municipal de Ignacio Zaragoza**, se dé cabal cumplimiento a lo establecido en el artículo segundo apartado A fracción VII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SEGUNDA.- Así mismo, para que en sesión de cabildo se analice el establecimiento formal de un mecanismo para designar el representante indígena ante el Ayuntamiento, considerando las directrices legales, establecidas en el Acuerdo 486/2001 VIII P.E. emitido por el H. Congreso del Estado de Chihuahua.

TERCERA.- A usted mismo, se sirva proveer lo necesario a efecto de que se clarifique las formas y procedimientos necesarios, para que los indígenas tengan su representante ante el Ayuntamiento, tal como lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez recibida la propuesta, la autoridad dispondrá de un término de quince días naturales para hacer saber a esta Comisión si la misma es aceptada. En caso de ser afirmativa su respuesta, dispondrá usted de quince días naturales adicionales para demostrar que la propuesta ha sido cumplida u ordenada su cumplimiento.

No dudando de su buena disposición para que sea aceptada y cumplida.

A T E N T A M E N T E

LIC. JOSE LUIS ARMENDARIZ GONZALEZ
P R E S I D E N T E

c.c.p Dip. María Elvira González Anchondo, Presidenta de la Comisión Permanente del H. Congreso del Estado.
c.c.p. Lic. José Alarcón Ornelas, Secretario Técnico Ejecutivo de la Comisión Estatal de los Derechos Humanos
c.c.p. Gaceta de este Organismo.