

"2014: 20 años de acción contra el VIH-SIDA en Oaxaca"

144-421-LXII
Núm. de Of.: GEO/008/2014.

Asunto: Se remite Iniciativa.

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, marzo 20 de 2014.

CC. DIPUTADOS INTEGRANTES DE LA
LXII LEGISLATURA CONSTITUCIONAL
DEL HONORABLE CONGRESO DEL ESTADO,
SAN RAYMUNDO JALPAN, CENTRO, OAXACA.

C. LIC. GABINO CUÉ MONTEAGUDO, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en ejercicio de las facultades que me otorgan los artículos 50, fracción II, 66 y 79, fracción I de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 67, fracción II de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca; 70 y 71 del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Oaxaca, tengo a bien someter a consideración de esa Soberanía, la **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS Y AFROMEXICANO**, para que se admita, discuta y, en su caso, se apruebe por la Honorable Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

Sin otro asunto en particular, les reitero mi más alta y distinguida consideración.

ATENTAMENTE
"SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN"
"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"

H. CONGRESO DEL ESTADO DE OAXACA
LXII LEGISLATURA

RECIBIDO
01 ABR 2014

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN PERMANENTE
DE ASUNTOS INDÍGENAS
DIP. ALEJANDRO MARTÍNEZ RAMÍREZ

"2014, Año de Octavio Paz"



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

CIUDADANOS DIPUTADOS DE LA H. SEXAGÉSIMA
SEGUNDA LEGISLATURA CONSTITUCIONAL DEL
ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, DEL
CONGRESO DEL ESTADO,
SAN RAYMUNDO JALPAN, OAXACA.

Licenciado Gabino Cué Monteagudo, Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en ejercicio de las facultades que me confieren los artículos 50, fracción II, 66 y 79, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en relación con el diverso 67, fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Oaxaca, tengo a bien someter a consideración, discusión y, en su caso, aprobación de esa H. Soberanía, la **INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANO**, de conformidad con la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

"Desde el establecimiento del sistema federal, los pueblos del Estado han tenido la costumbre democrática de elegir por sí mismos a los funcionarios que con el nombre de alcaldes y regidores, cuidaban de la policía, de la conservación de la paz y de la administración de los fondos comunales. Esta costumbre benéfica fue robustecida por el sistema federativo, otorgándose a los pueblos la facultad de elegir a los miembros de sus ayuntamientos y repúblicas, y reglamentándose las obligaciones y derechos de estas corporaciones".

"Por este motivo, el sistema republicano representativo, popular, fue bien recibido por los pueblos del Estado, y el sistema central que abolió aquellas corporaciones, causó un disgusto universal que contribuyó a la caída de ese sistema que nos fue tan fatal.

Restablecida la federación, los pueblos no sólo han recobrado sus ayuntamientos y repúblicas, sino el derecho de elegirlos conforme a sus antiguas costumbres, quedando así organizada la administración de las municipalidades de una manera, que lejos de obstruir, expedita la marcha de la administración general del Estado"

Benito Juárez García, Informe al Soberano
Congreso de Oaxaca, 2 de julio de 1948



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

1. Introducción

La presente iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, es el resultado de un amplio proceso de diálogo, análisis y reflexión, en el que han participado de manera activa y decisiva los pueblos indígenas y afroamericano, así como amplios sectores de la sociedad civil oaxaqueña.

Es también fruto de la decidida voluntad de trabajo y coordinación del Gobierno del Estado y la Legislatura Local, con el importante apoyo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI), quienes en un marco de respeto, impulsaron el proceso de diálogo y consulta a dichos pueblos.

En el contexto de la alternancia y la necesaria transición democrática a que aspiramos los oaxaqueños, una de las prioridades centrales de la actual administración estatal, es el reconocimiento integral y la implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano de Oaxaca, como base fundamental para impulsar su bienestar.

Para este propósito, el Plan Estatal de Desarrollo de Oaxaca 2011-2016, establece como eje transversal de toda la administración pública, la temática relativa a los pueblos indígenas; en particular, el fortalecimiento de la libre determinación y autonomía indígena; los sistemas normativos; la participación de dichos pueblos en la concepción, planeación, ejecución y evaluación de las medidas administrativas y normativas. En el mismo sentido, en el eje temático "Estado de derecho, gobernabilidad y seguridad", establece la necesidad de elaborar y promover reformas constitucionales, legales e institucionales para concretar los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, mediante un proceso de consulta, diálogo y consentimiento, libre, previo e informado.

Asimismo, el Diagnóstico y Agenda Estratégica de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca, Pueblos y Comunidades Indígenas, en su apartado de Recomendaciones, establece la necesidad de "armonizar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca con las reformas constitucionales del mes de junio de 2011, particularmente con el artículo 2° de la Constitución Federal en materia de derechos humanos"; así como "promover el respeto y defensa de los derechos humanos colectivos de las comunidades y pueblos indígenas de acuerdo a los Convenios y Tratados Internacionales correspondientes".

Esta necesidad de un reconocimiento integral e implementación de los derechos indígenas, es de alcance nacional, por esta razón, como Gobernador Constitucional del



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Estado y Coordinador de la Comisión de Desarrollo Social y Pueblos Indígenas de la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), en el marco de la XLIII Reunión Ordinaria de dicha Conferencia, celebrada el 13 de julio de 2012 en Querétaro, Querétaro, presenté el documento "100 propuestas para construir una nueva política de desarrollo social y pueblos indígenas", que en sus numerales 45 y 48 establece:

"Promover reformas constitucionales y legales, y en su caso, la consolidación de las mismas, en las Entidades Federativas, para el reconocimiento y ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas"; asimismo "Promover que las diversas instancias legislativas y administrativas de las Entidades Federativas garanticen el derecho a la participación y consulta de los pueblos indígenas en la elaboración de las reformas jurídicas en materia indígena..."

Por otra parte, el Honorable Congreso del Estado de Oaxaca, ha manifestado su interés y compromiso por efectuar las reformas necesarias en la materia, entre otros, el 15 de diciembre de 2010, emitió el Acuerdo 02, mediante el cual adoptó la "Declaratoria Chiapas", misma que fue consensada el 03 de noviembre de 2010, en la Conferencia Parlamentaria Internacional sobre "Los parlamentos, las minorías y los pueblos indígenas: participación política efectiva", en Tuxtla Gutiérrez, Chiapas. A través de este acuerdo, la Legislatura Local se compromete a:

"1. Celebrar un debate especial sobre la situación de las minorías y los pueblos indígenas, reconocer la diversidad de la sociedad, y adoptar un plan de acción a fin de hacer efectivo los derechos de las minorías y los pueblos indígenas a la participación en pie de igualdad y a la no discriminación; 2. Adoptar y poner en práctica leyes encaminadas a poner fin a la discriminación y conseguir la participación efectiva de las minorías y los pueblos indígenas en la adopción de decisiones, incluso en el parlamento, velando al mismo tiempo por la participación efectiva de las mujeres pertenecientes a minorías y pueblos indígenas. Allí donde dichas leyes ya existen, evaluar su eficacia e introducir modificaciones cuando así proceda".

Para tal efecto, el 9 de febrero de 2011, éste órgano legislativo emitió el Acuerdo 16 para iniciar el "Programa consultivo para la atención legislativa de los pueblos y comunidades indígenas de Oaxaca", que en su numeral tercero señala:

"El programa tendrá como objetivos específicos: 1. Consultar a los pueblos y comunidades indígenas sobre las necesidades más apremiantes que desean ver atendidas en la política legislativa de la LXI legislatura; 2. Aprovechar la experiencia de las personalidades académicas, sociales y políticas para diseñar una agenda legislativa que responda a las necesidades reales de los pueblos y comunidades indígenas; 3. Contar con una agenda legislativa democrática; y 4. Contar con una agenda legislativa de



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

acreditado respaldo metodológico que haga real, claros y medibles los objetivos y compromisos de la LXI legislatura en materia de pueblos y comunidades indígenas".

Para hacer realidad estos importantes compromisos, el 9 de agosto de 2012, el Poder Ejecutivo y el Honorable Congreso del Estado, en el marco del "Día Internacional de los pueblos indígenas", suscribieron el "*Convenio de coordinación y colaboración para impulsar el proceso de reforma constitucional y legal sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano del estado de Oaxaca*", estableciendo el compromiso de "*...instrumentar conjuntamente, en el ámbito de sus respectivas competencias, acciones y medidas para realizar un conjunto de proyectos e iniciativas legislativas de reforma constitucional y legal, con la finalidad de reconocer plenamente los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, así como, armonizar y garantizar estos derechos con el marco constitucional federal e internacional en la materia. Estas actividades deberán llevarse a cabo de buena fe y mediante un proceso de consulta a dichos pueblos a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado.*"

La Secretaría de Asuntos Indígenas del Gobierno del Estado, la Comisión Permanente de Asuntos Indígenas de la LXI Legislatura Local y la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, asumieron la responsabilidad de concretar dicho convenio. Para ello, emitieron una convocatoria pública y llevaron a cabo, por primera vez en la historia de nuestra entidad, un proceso de consulta, en el que se recogieron y sistematizaron opiniones, ideas y propuestas de los pueblos indígenas y afroamericano, así como de la ciudadanía en general, para integrar los principios, criterios y contenidos en que se sustenta esta iniciativa.

Durante los meses de agosto, septiembre y octubre del año 2012, se realizaron 24 foros regionales en las diversas regiones en que se encuentran los 15 pueblos indígenas del Estado y el pueblo afroamericano; se contó con la participación de más de 5,000 personas, entre ellas, 1,500 autoridades municipales de 273 municipios y 657 comunidades, 250 representantes agrarios y cerca de 500 representantes de organizaciones indígenas e instituciones académicas y culturales. Es importante resaltar que cerca del 25% de las personas participantes fueron mujeres.

Posteriormente, los días 10, 11 y 12 de octubre del año 2012, se realizó un Foro Estatal, integrado por más de 500 delegados y delegadas representantes de cada uno de los foros regionales, donde a su vez, se nombraron a 48 delegadas y delegados para dar seguimiento a todo el proceso legislativo. En este espacio se consolidaron los criterios y propuestas surgidas desde las regiones.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Dada la perspectiva integral de la reforma, en cada uno de los foros regionales y en el foro estatal, se analizaron ampliamente los siguientes temas: libre determinación y autonomía, en sus distintos ámbitos y niveles; sistemas normativos indígenas, armonización con el sistema jurídico estatal y acceso a la jurisdicción del Estado; representación y participación política; consulta y consentimiento libre, previo e informado; reconocimiento del pueblo negro afroamericano; mujeres, niñez, adolescencia y juventud; salud y medicina tradicional; comunicación y libertad de expresión; tierras, territorios, recursos naturales y medio ambiente; patrimonio cultural, conocimientos tradicionales y propiedad intelectual; educación comunitaria, indígena e intercultural; desarrollo integral, intercultural y sostenible; y, migración y población indígena en contextos urbanos.

Es importante destacar los aportes sustanciales realizados por el Comité Técnico de Expertos en materia de derechos indígenas y afroamericano, convocado por la Secretaría de Asuntos Indígenas. Dicho comité se encargó de elaborar los contenidos temáticos y criterios iniciales que propiciaron los debates en cada uno de los foros regionales y estatal; asimismo, contribuyó en la sistematización de sus resultados y en la redacción de la propuesta de iniciativa de reforma constitucional. Este comité está compuesto por destacados académicos, integrantes de organizaciones de la sociedad civil, líderes e intelectuales indígenas del Estado, representantes del Congreso local, así como funcionarios públicos especialistas en la materia.

De igual manera, es de reconocer la importante función desarrollada por el Consejo Consultivo de los Pueblos Indígenas y Afroamericano de Oaxaca, en el que han tenido presencia y representación tanto los pueblos indígenas y afroamericano, como destacadas personalidades y conocedores de la realidad de dichos pueblos. Este Consejo realizó seis sesiones ordinarias en las cuales, colectivamente, revisó, analizó y enriqueció tanto las propuestas de criterios y principios, como el contenido de la iniciativa de reforma constitucional, enfatizando desde el primer momento el aporte que estamos llamados a hacer como uno de los Estados con mayor diversidad.

En general, el proceso de consulta para la reforma constitucional sobre derechos de los pueblos indígenas y afroamericano nos permitió inaugurar una nueva forma de construir nuestras leyes y renovar los consensos en la entidad; asimismo, nos permite dar cabal cumplimiento a lo dispuesto por los artículos 6 del Convenio 169 de la OIT y 19 y 38 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, entre otros, que establecen el deber del Estado de consultar a los pueblos indígenas, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas,



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

Asimismo, en el marco del régimen federalista del Estado Mexicano, esta iniciativa encuentra su fundamento en el artículo 2º de la Constitución Federal, que en relación con el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, la regulación de la participación y representación políticas, y las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas, entre otros, confiere explícitamente a las entidades federativas la facultad regulatoria en la materia, particularmente a través de sus constituciones y leyes secundarias.

A este respecto, específicamente el artículo transitorio segundo del decreto de reforma del artículo 2º constitucional, del año 2001, establece "... Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado."

Estas importantes disposiciones constituyen un mandato expreso de nuestra Carta Magna para que los poderes constituidos del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en especial la Legislatura Local, reformen y actualicen todas sus normas constitucionales y legales, de forma que se adecuen y armonicen con el marco federal reformado.

Ha sido considerada también en esta iniciativa la reforma constitucional federal al artículo 1º, realizada en junio de 2011, que eleva a rango constitucional los derechos humanos contenidos en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, entre ellos los que reconocen y protegen los derechos indígenas.

Asimismo, el contenido de la presente coincide con la letra y espíritu de las políticas públicas relativas a pueblos indígenas de la actual administración federal, misma que en la estrategia 2.2.3. del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, establece la necesidad de:

"Fomentar el bienestar de los pueblos y comunidades indígenas, fortaleciendo su proceso de desarrollo social y económico, respetando las manifestaciones de su cultura y el ejercicio de sus derechos".

Una de sus líneas de acción es: *"...Impulsar la armonización del marco jurídico nacional en materia de derechos indígenas, así como el reconocimiento y protección de su*



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

patrimonio y riqueza cultural, con el objetivo de asegurar el ejercicio de los derechos de las comunidades y pueblos indígenas”.

Finalmente, atiende a las recomendaciones realizadas por diversos mecanismos del Sistema de Naciones Unidas, en particular lo expresado por el Dr. Rodolfo Stavenhagen, Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, que en su Informe sobre su visita oficial a México, realizada en el año 2003, recomendó:

“...Con base en el texto constitucional como norma mínima, y mientras no se reforme de nuevo, se recomienda a las legislaturas de los estados que elaboren en consulta estrecha con los pueblos indígenas la legislación correspondiente para el reconocimiento, la protección y la promoción de los derechos humanos fundamentales de los pueblos indígenas de cada entidad.”¹

Es importante destacar que la iniciativa de reforma que ahora se plantea, está construida desde una perspectiva integral, transversal e intercultural. Es integral dado que reconoce un conjunto de derechos que abarca los diversos temas y reivindicaciones planteados por los pueblos indígenas y afroamericano; es transversal en virtud de que plantea un conjunto de reformas a diversos artículos de la Constitución estatal, tanto en su parte dogmática como orgánica; y es intercultural porque es el resultado de un proceso de diálogo en el que se han considerado las diversas lógicas, visiones y perspectivas culturales, y tiene como finalidad última garantizar la coexistencia respetuosa y armónica entre los diversos pueblos y culturas existentes en nuestro Estado, en el marco del pluralismo jurídico.

Este rico ejercicio de participación, significa una trascendente contribución al proceso de transición democrática, tan necesario en nuestra entidad, cuyo ejercicio y resultados nos plantean la necesidad de realizar una profunda revisión de las normas constitucionales y legales, así como las estructuras institucionales del Estado.

Finalmente, esta iniciativa colocará a nuestra entidad a la vanguardia del proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, en el contexto nacional e internacional.

¹ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, Sr. Rodolfo Stavenhagen; Adición Misión a México; 23 de diciembre de 2003; E/CN.4/2004/80/Add.2
Disponible en:
http://www.observatoriopoliticasocial.org/images/PDF/Biblioteca/biblioteca_2010/ONU_docs/Informes_relatores/Indigenas/2003_mxico_indigenas.pdf



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

2. Antecedentes

La reflexión, el debate y sobre todo, la adopción de normas y medidas legislativas que atiendan las especificidades de los pueblos indígenas, no son recientes en nuestra entidad. Antes que la Federación, desde 1990, Oaxaca ha sido la cuna de importantes reformas que han procurado definir las formas y los mecanismos para reconocer a dichos pueblos en la vida política, jurídica, económica, social y cultural del Estado.

Los aprendizajes, contenidos normativos y los resultados que estas experiencias nos han dejado, son antecedentes que no se pueden perder de vista al emprender nuevamente la tarea de reformar y consolidar nuestro marco normativo. De igual manera, nos orientan las reflexiones, criterios y contenidos normativos que se han construido en el plano nacional e internacional, mismos que, en su conjunto, muestran que es posible una sociedad con pleno respeto a los derechos y la dignidad de todas y todos.

En el ámbito local, tenemos la reforma a los artículos 12, 16, 25, 80, 126, 127 y 151 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, publicada en el Periódico Oficial del Estado (POE), el 29 de octubre de 1990, que colocó a Oaxaca como la primera entidad federativa en reconocer expresamente los derechos de los pueblos y comunidades indígenas; la reforma al artículo 16, publicada en el POE el 9 de julio de 1994, que reconoció las quince lenguas indígenas existentes en nuestro Estado; la reforma publicada en el POE el 13 de mayo de 1995, que complementó el contenido del artículo 25, dando lugar al reconocimiento del sistema político electoral de los pueblos indígenas en el Libro Cuarto del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca (CIPPEO) -hoy Libro Sexto- cuya trascendencia constituye un ejemplo del respeto a los derechos colectivos, propios de la coexistencia de la diversidad política y jurídica que viene aparejada a la diversidad étnica cultural.

Este proceso de reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en la Constitución estatal, avanzó con la reforma a los artículos 12, 16, 94, 138 Bis A y 151, publicada en el POE el 6 de junio de 1998, mucho antes que las reformas al artículo 2° de la Constitución Federal del año 2001, con la cual se estableció un conjunto de derechos colectivos, entre ellos, la libre determinación y la autonomía, los sistemas normativos internos y la jurisdicción indígena, el acceso a los bienes o recursos naturales de sus tierras y territorios, así como la capacidad para constituir asociaciones de municipios y comunidades indígenas.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Como consecuencia de esta reforma, se emitió la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, publicada en el POE el 19 de junio de 1998, misma que, si bien, no ha tenido la eficacia esperada, dado que su artículo 1 le da el carácter de Ley supletoria, su contenido, relativo a los conceptos y desarrollo de los derechos colectivos reconocidos constitucionalmente, constituyen el punto de partida de una nueva reforma como la que aquí se propone, bajo un enfoque de progresividad de estos derechos fundamentales.

El conjunto de estas reformas constitucionales y legales, efectuadas en nuestro Estado, ha hecho posible acercar la ley a la realidad, reconociendo que nuestra sociedad es diversa y plural, dando los primeros pasos para abandonar el monismo jurídico, que ha obligado a las comunidades y municipios indígenas a ajustar su existencia al marco normativo estatal; asimismo, ha propiciado que se profundice el estudio, divulgación y adopción de algunos criterios jurisprudenciales que atienden al pluralismo jurídico, concomitante a nuestra composición pluricultural.

No obstante, debemos reconocer que no todos los derechos contenidos en estas reformas han tenido la misma eficacia, dado su limitado reconocimiento, reglamentación o diseño institucional, por lo que se requiere impulsar nuevas modificaciones constitucionales y legales, sobre todo a la luz de los avances nacionales e internacionales que en la materia han tenido lugar en los últimos 15 años, en los cuales no se ha dado ninguna nueva reforma a nuestro marco normativo.

En el plano federal, destaca la reforma constitucional sobre "derechos y cultura indígena" del 14 de agosto de 2001, por la cual, en el artículo 2° de la Carta Magna, se reconoció a las comunidades y pueblos indígenas como titulares de diversos derechos fundamentales. Más recientemente destaca la reforma al artículo 1° constitucional, del 10 de junio de 2011, en la que se reconoce a los derechos humanos como el sustento fundamental de la actuación estatal, a la luz de los diversos tratados internacionales en la materia.

En nuestra entidad, estas disposiciones constitucionales requieren una adecuación específica que permita la implementación de los derechos indígenas, dando cumplimiento a lo mandado en el referido artículo 2°, que expresamente confiere a las entidades federativas la facultad de regular en sus Constituciones y leyes los derechos fundamentales reconocidos en este precepto. De igual manera, se deberán establecer las bases de aplicación de los instrumentos internacionales a que se refiere el artículo 1°, cuyo cumplimiento es de observancia obligatoria para el Estado mexicano.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

En el ámbito internacional, la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007, y el Convenio número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -vigente en nuestro país desde el 5 de septiembre de 1991- constituyen los instrumentos básicos de derechos humanos que contienen los estándares mínimos relativos a los pueblos indígenas, dado que reconocen y desarrollan un conjunto de derechos específicos que deben gozar los mismos, en el contexto de los Estados. Particular relevancia tiene la categoría jurídica de "pueblos" que es reconocida a las colectividades indígenas, y como consecuencia de ésta, el derecho de "libre determinación", que puede ser ejercido de manera concreta a través de la autonomía, en el marco de los Estados independientes.

Otros instrumentos jurídicos internacionales que se toman en consideración en la presente iniciativa, y que están vigentes en el Estado mexicano, son: los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, que reconocen en su artículo 1.1 el derecho de libre determinación de los pueblos, en virtud del cual establecen su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, que en su artículo 5 mandata a los Estados "...prohibir y eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a garantizar el derecho de toda persona a la igualdad ante la ley, sin distinción de raza, color y origen nacional o étnico..."; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en la que además de condenar la discriminación de género, los Estados convienen "...en seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación contra la mujer..."; el Convenio sobre Diversidad Biológica, que mandata en su artículo 8, inciso J, que los Estados partes deben promover la conservación de la biodiversidad *in situ*, preservando los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas, promoviendo su aplicación más amplia, con la aprobación y la participación de quienes posean esos conocimientos, innovaciones y prácticas; la Declaración Universal de la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) sobre la Diversidad Cultural, que prevé en su artículo 2, garantizar "...una interacción armoniosa y una voluntad de convivir de personas y grupos con identidades culturales a un tiempo plurales, variadas y dinámicas."

Asimismo, se toma en cuenta la Declaración y Plan de Acción de Durban, la cual reconoce el hecho de que los afrodescendientes "...han sido durante siglos víctimas del



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

racismo, la discriminación racial y la esclavización, y de la denegación histórica de muchos de sus derechos, y afirmamos que deben ser tratados con equidad y respeto de su dignidad, y que no deben sufrir discriminación de ningún tipo. Por lo tanto, se deben reconocer sus derechos a la cultura y a la propia identidad; a participar libremente y en igualdad de condiciones en la vida política, social, económica y cultural; al desarrollo en el marco de sus propias aspiraciones y costumbres; a tener, mantener y fomentar sus propias formas de organización, su modo de vida, cultura, tradiciones y manifestaciones religiosas; a mantener y usar sus propios idiomas; a la protección de sus conocimientos tradicionales y su patrimonio cultural y artístico; al uso, disfrute y conservación de los recursos naturales renovables de su hábitat y a participar activamente en el diseño, la aplicación y el desarrollo de sistemas y programas de educación, incluidos los de carácter específico y propio; y, cuando proceda, a las tierras que han habitado desde tiempos ancestrales;”.

En el mismo sentido, se retoma lo que establece la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en términos de su artículo 34, respecto de los objetivos básicos del desarrollo, consistentes en la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de los pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo; de igual forma, la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica", en razón de que establece en su artículo 1.1, la obligación de los Estados a respetar todos los derechos y libertades reconocidos en ella, y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna.

Los avances normativos sobre derechos indígenas descritos en este apartado, son el resultado de la histórica resistencia y de las múltiples movilizaciones realizadas por los pueblos indígenas a escala estatal, nacional e internacional, por la reivindicación de sus derechos fundamentales y legítimas aspiraciones de vida en el marco del fortalecimiento de las sociedades democráticas y los procesos de descolonización en el mundo.

En Oaxaca, desde la década de los 70's del siglo pasado, ante los problemas estructurales de injusticia, exclusión, invisibilidad, inequidad y discriminación, diversas comunidades indígenas empezaron a plantear reivindicaciones de carácter étnico-cultural, pugnando principalmente por el reconocimiento y respeto de sus derechos colectivos como pueblos indígenas. En este período se desarrolla el concepto de comunalidad, que sintetiza la práctica autonómica de numerosas comunidades indígenas de la entidad y que ha generado una abundante literatura científica por parte de juristas, abogados, sociólogos y antropólogos sociales para entender las formas de organización indígenas y sobre todo sus sistemas normativos en relación con el sistema jurídico nacional.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Durante la década de los 90's, en Oaxaca se generaron importantes espacios de reflexión, organización y articulación, que permitió a los pueblos indígenas consensuar sus principales exigencias en los diversos ámbitos, reflexionar sobre las reformas constitucionales a los artículos 4º y 27, efectuadas en 1992, y generar la base teórica conceptual sobre los derechos de los pueblos indígenas.

El surgimiento de este movimiento se vio fortalecido en el contexto del V Centenario de la llegada de los españoles a estas tierras, en el que se construye la plataforma de la campaña denominada "500 años de resistencia indígena, negra y popular", que visibilizó, unificó y articuló los procesos de organización y las demandas de los pueblos indígenas y afroamericano, cuestionando el rígido y unilateral modelo integracionista del Estado mexicano y sentando las bases de las reivindicaciones autonómicas.

El año 1994 fue un parteaguas en la reivindicación de los derechos de los pueblos indígenas de México. En este contexto, particular relevancia tuvo el proceso de diálogo celebrado entre el Gobierno Federal y el EZLN que tuvo como resultado el documento conocido como los "Acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígena", que contiene las principales demandas y aspiraciones de vida de los pueblos indígenas del país.

La creciente movilización indígena surgida después del levantamiento zapatista, generó condiciones para que, en el caso de Oaxaca, se dieran las reformas constitucionales y legales de 1995 y 1998, a las que nos hemos referido, y en el ámbito federal, fue factor determinante para la reforma al artículo 2º y otros, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la que se reconoció un incipiente conjunto de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

Esta reforma hoy día constituye el piso mínimo para el reconocimiento de los derechos indígenas.

Es importante destacar el proceso de organización de los pueblos indígenas en el plano internacional, en especial en el marco del Sistema de Naciones Unidas. En la década de los 70's, con el surgimiento de las primeras organizaciones mundiales de los pueblos indígenas, en el que participaron destacados líderes indígenas de Oaxaca, se llamó la atención de la comunidad internacional sobre la grave situación de pobreza, discriminación y violación de derechos de dichos pueblos, así como la urgente necesidad de resolverlos. De esta forma, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías recomendó llevar a cabo un estudio general y completo, del



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas en el año de 1971, mismo que se elaboró durante más de una década, presentándose sus resultados entre 1981 y 1984.

Esta presencia indígena en el contexto internacional, también condujo en el año de 1982 al establecimiento del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI) dentro de la Comisión de Derechos Humanos, que propició a lo largo de los años la participación de miles de representantes indígenas de todo el mundo, quienes lograron exponer sus situaciones y propuestas. Uno de los principales mandatos del GTPI fue la elaboración del Proyecto de Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

Por otro lado, como organismo especializado de la ONU, la OIT adoptó en 1957 el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales (Número 107), que fue el primer instrumento jurídico internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas, aunque con la suposición implícita de que el futuro de los mismos sería su integración a la sociedad y que las decisiones sobre su desarrollo no estaban en sus manos. Por ello, dichos postulados fueron sometidos a revisión y en 1986, una comisión de expertos concluyó que el enfoque integracionista del Convenio Número 107 era obsoleto. Consecuentemente fue sustituido por el Convenio Número 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, adoptado en 1989, con un enfoque basado en el respeto de las culturas y los estilos de vida de los pueblos indígenas y tribales y el derecho a definir sus prioridades para el desarrollo, aunque con limitaciones en relación con el derecho internacional.

Ha sido entonces el liderazgo y capacidad organizativa de los pueblos indígenas del mundo el que, sobre la base de sus propuestas y reivindicaciones, ha hecho posible el reconocimiento internacional de los derechos de los pueblos indígenas, contenidos como estándares mínimos, tanto en el Convenio 169 de la OIT como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, adoptada por la Asamblea General de la ONU el 13 de septiembre del año 2007.

Por su parte, la exigencia del pueblo afroamericano por su reconocimiento jurídico, se fortalece, entre otros, con la celebración del primer encuentro de pueblos negros en 1996, y posteriormente, con la realización del primer foro afroamericano en 2007, mismo que emitió una declaratoria en la cual se hizo constar la urgente necesidad de que el gobierno mexicano reconozca la existencia de dicho pueblo en el territorio nacional.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Este proceso social tiene importantes referencias en diversos instrumentos y acuerdos internacionales, entre otros, en la Declaración y Programa de Acción de Durban (2001), en las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial (CERD), y en la Resolución 64/169 de la Asamblea General de la ONU, que estableció el 2011, como "Año Internacional de los Afrodescendientes", esto, "...con miras a fortalecer las medidas nacionales y la cooperación regional e internacional en beneficio de los afrodescendientes en relación con el goce pleno de sus derechos económicos, culturales, sociales, civiles y políticos, su participación e integración en todos los aspectos políticos, económicos, sociales y culturales de la sociedad, y la promoción de un mayor conocimiento y respeto de la diversidad de su herencia y su cultura".² Asimismo, en la resolución 64/460 de la ONU, que establece el Decenio Internacional de los Afrodescendientes 2013 – 2022.

Como hemos señalado, todos estos instrumentos jurídicos de alcance nacional e internacional, deben tener una expresión concreta y específica en nuestra entidad; por ello, sobre la base de estos importantes precedentes, hemos diseñado el nuevo andamiaje constitucional que requiere nuestro Estado. Esta tarea será posible en el contexto de una revisión profunda, propositiva y con una mirada incluyente y de largo plazo.

3. Diagnóstico

Oaxaca es la entidad con la mayor diversidad étnica, cultural, lingüística y natural de México. Esta diversidad se expresa en la presencia de los pueblos indígenas Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Náhuatl, Triqui, Zapoteco y Zoque, así como del pueblo Negro Afromexicano, y de los diversos reagrupamientos étnicos, culturales y lingüísticos que los conforman, como es el caso de los Tacuates.

De conformidad con los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en el estado de Oaxaca, 1'203,150 personas hablan alguna lengua indígena, lo que constituye el 33.75% de la población de tres años y más; de los cuales 570,993 son hombres y 632,157 son mujeres. Asimismo, de acuerdo a dicho Censo, el 58% de la población se autoadscribe como perteneciente a alguno de los pueblos indígenas de la entidad. A su vez, en la región de la Costa Chica, Cañada, Istmo

² Véase Resolución aprobada por la Asamblea General, 19 de marzo de 2010, A/RES/64/169. Consultable en <http://www.un.org/depts/dhl/resguide/r64sp.shtml>



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

y Cuenca del Papaloapam, existe población afromexicana, respecto de la cual aún no existen estadísticas oficiales.

Atendiendo a los datos de autoadscripción, 434 de los 570 municipios oaxaqueños son indígenas; de ellos, 313 tienen más del 70% de población indígena y 121 cuenta con el 40 a 69.9% de población que se reconoce como indígena.

ESTRATO	Población indígena de 3 años y más, por condición de autoadscripción étnica, según Censo 2010								
	NUM. DE MUNICIPIOS	POBLACION TOTAL	% ESTADAL	POBLACION INDIGENA	%	POBLACION NO INDIGENA	%	NO ESPECIFICADO	%
CON 70% Y MAS	313	1'409,491	39.54	1'267,139	89.90	134,212	9.52	8,140	0.58
CON 40% HASTA 69.9%	121	962,288	27.00	491,447	51.07	466,270	48.45	4,571	0.48
MUNICIPIOS INDIGENAS	434	2'371,779	66.54	1'758,586	74.14	600,482	25.31	12,711	0.55
CON PRESENCIA INDIGENA	13	678,113	19.02	200,591	29.58	474,978	70.04	2,544	0.38
CON POBLACION INDIGENA DISPERSA	123	514,742	14.44	106,593	20.71	404,813	78.64	3,336	0.65
TOTAL	570	3'564,634	100	2'065,770	57.95	1'480,273	41.5	18,591	0.55

Conforme al sistema de elección y nombramiento de las autoridades municipales, a la fecha, 417 de los 570 municipios que existen en la entidad, se rigen con sus propios sistemas políticos electorales.

Por su parte, en el "Estudio sobre las Regiones Indígenas de México", publicado en 2006 por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), se identifican 25 regiones indígenas en todo el país, de las cuales 8 se encuentran en el estado de Oaxaca. De acuerdo a este estudio -basado únicamente en criterios de hablantes de alguna lengua indígena- el número total de municipios con población indígena en éstas 8 regiones, es de 438, lo que representa el 76.85% del total de los municipios del Estado.

Conforme a los datos disponibles en la Delegación del Registro Agrario Nacional, en Oaxaca, la gran mayoría de los integrantes de estos pueblos viven en 1,537 núcleos agrarios, de los cuales 702 son comunidades, con una superficie de 6'240,941 hectáreas de tierras comunales, y 835 son ejidos, con una superficie de 1'671,078 hectáreas de tierras ejidales; mismos que representan el 65.44% y el 17.52% del territorio estatal, respectivamente.

Estos municipios, comunidades y ejidos indígenas, constituyen sociedades que han desarrollado normas y principios fundamentales para su organización y funcionamiento,



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

entre otros, resuelven conflictos conforme a sus propios sistemas normativos, conciben el ejercicio del poder como servicio, la tierra comunal como ente de apropiación y disfrute colectivo, recursos naturales como bienes comunes, el trabajo comunal como el eje del crecimiento comunitario, el sistema de cargos como un mecanismo de formación permanente para ejercer el servicio público, y la fiesta como un espacio de cohesión y convivencia colectiva. Todos estos aspectos han sido analizados bajo la perspectiva de la comunalidad, como se mencionó anteriormente.

De acuerdo al Catálogo de las Lenguas Indígenas Nacionales, nuestro Estado cuenta con una gran diversidad de lenguas indígenas, como se muestra en la siguiente tabla:

Diversidad lingüística de Oaxaca ³		
Familias Lingüísticas	Agrupaciones Lingüísticas	Variantes Lingüísticas
Chontal de Oaxaca	Chontal de Oaxaca	3
Huave	Huave	2
Mixe- Zoque	Mixe	6
	Zoque	1
Oto- Mangué	Amuzgo	2
	Cuicateco	3
	Chatino	6
	Chinanteco	11
	Chocholteco	3
	Ixcateco	1
	Mazateco	15
	Mixteco	56
	Triqui	4
	Zapoteco	62
Yuto- nahua	Náhuatl	1
5 Familias	15 lenguas	176 variantes

³ De acuerdo al Catálogo de Lenguas Indígenas Nacionales, del Instituto Nacional de Lenguas Indígenas, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 2008, las categorías en que se sistematiza la diversidad lingüística se definen de la siguiente manera: Familia lingüística.- "... Conjunto de lenguas cuyas semejanzas estructurales y léxicas se deben a un origen histórico común"; Agrupación lingüística.- "... Conjunto de variantes lingüísticas comprendidas bajo el nombre dado históricamente a un pueblo indígena"; y, Variante lingüística.- "... Una forma de habla que: a) presenta diferencias estructurales y léxicas en comparación con otras variantes de la misma agrupación lingüística; y b) implica para sus usuarios una determinada identidad sociolingüística, que se diferencia de la identidad sociolingüística de los usuarios de otras variantes". En México existen 11 familias lingüísticas, 68 grupos lingüísticos y 364 variantes lingüísticas. Disponible en www.inail.gob.mx



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

En cuanto a diversidad cultural, de acuerdo a SIL International en su catálogo "Etnologue"⁴, nuestro país ocupa el 6° lugar mundial, con un total de 62 culturas indígenas vivas, con idioma propio.

Respecto a la diversidad biológica, según estudios de la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) México ocupa el 5° lugar mundial y está considerado como un país mega diverso⁵; de acuerdo a esta misma fuente, Oaxaca ocupa el primer lugar a nivel nacional, contando con prácticamente todos los ecosistemas y tipos de vegetación que caracterizan a todo el planeta, desde matorrales espinosos en las zonas áridas, hasta bosques tropicales siempre verdes en las zonas más húmedas; desde arrecifes de coral y manglares en la costa del Pacífico, hasta bosques de niebla, encinares, pinares y bosques de oyamel en las montañas más altas. Asimismo, la CONABIO señala que en nuestra entidad existen 8,431 especies de plantas vasculares, 1,431 de vertebrados y más de 3,000 de invertebrados; de todas, 702 especies de plantas y 128 de vertebrados, son endémicas.

En este contexto, se advierte una estrecha relación entre diversidad biológica y diversidad cultural, dando lugar a lo que se ha denominado bioculturalidad. Al respecto, estudios elaborados por expertos de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), establecen que México ocupa el 4° lugar mundial en este aspecto⁶.

Esta interrelación no es casual, como se señala en el Convenio de Diversidad Biológica de la ONU, la variedad y riqueza de los ecosistemas, históricamente ha permitido y alentado el desarrollo de grupos humanos diferenciados que se adaptan a ellos, descubriendo las mejores formas de apropiación, utilización y manejo de dichos bienes, concibiendo a la naturaleza como productora de una gran variedad de bienes de uso, estableciendo con ella relaciones de intercambio y desarrollando expresiones culturales y cosmovisiones que reflejan la complejidad biológica en la que se sustentan.

⁴ "Ethnologue: Languages of the World" (Catálogo de lenguas del mundo), es compilado y publicado por SIL International, una organización sin fines de lucro comprometida a servir a las comunidades de minorías etnolingüísticas a nivel mundial. Como organización no gubernamental, SIL tiene status consultivo especial con el Consejo Económico y Social (ECOSOC) de las Naciones Unidas y con la Organización para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas (UNESCO). Disponible en <http://translate.google.com.mx/translate?hl=es&sl=en&u=http://www.ethnologue.com/&prev=/search%3Fq%3DEthnologue%26biw%3D1366%26bih%3D599>

⁵ <http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/quees.html>

⁶ "Ecología, Espiritualidad y Conocimiento: de la sociedad del riesgo a la sociedad sustentable"; Capítulo 9, Pueblos Indios y biodiversidad: una visión planetaria - Víctor M. Toledo (UNAM)- Editado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y la Universidad Iberoamericana, México 2003. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/infoteca/aea/descargas/toledo01.pdf>

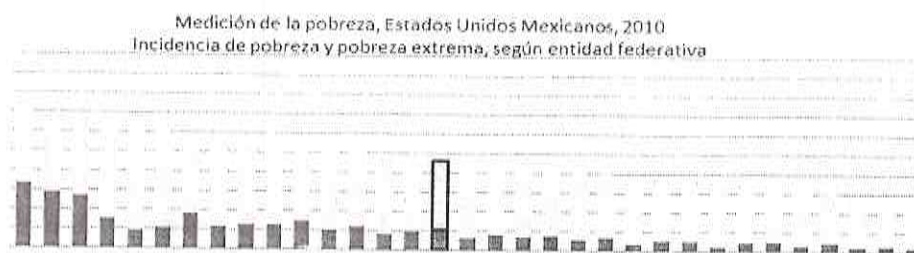


GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

En Oaxaca, esta interrelación es palpable y se presenta estrechamente ligada a partir de la visión y relación especial que los pueblos indígenas han desarrollado durante siglos, con la tierra y con la naturaleza, misma que debe ser reconocida y desarrollada para el bien de las futuras generaciones.

En contraste con esta gran riqueza cultural, lingüística y natural de Oaxaca, la mayoría de la población oaxaqueña, conformada por los pueblos indígenas y afroamericano, vive en condiciones de inequidad, discriminación y altos niveles de pobreza, como señala el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). Algunos datos al respecto, nos revelan este panorama.

Oaxaca es una de las cinco entidades que, desde el censo del año 2000, está catalogada con muy alto grado de marginación. A la fecha, esta situación no ha variado sustancialmente, ya que en el censo 2010, nuestra entidad se encuentra dentro de los tres estados considerados en ésta categoría, y únicamente 16 de los 570 municipios del Estado pasaron del grado de marginación "muy alto", a "alto".



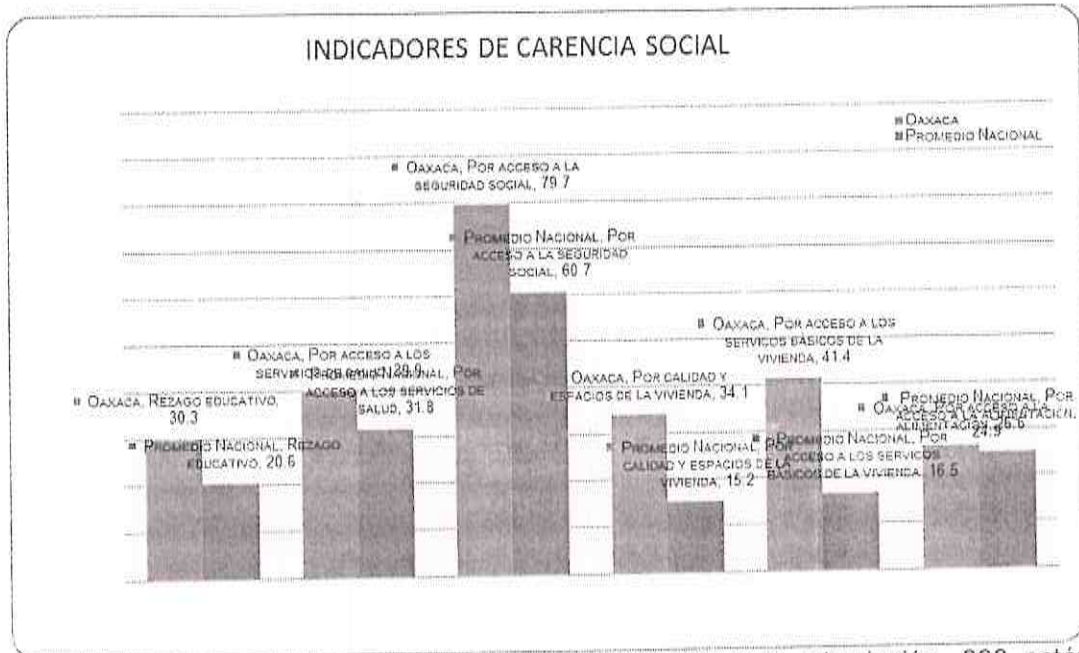
Nota: el porcentaje de pobreza incluye al porcentaje de pobreza extrema

En los seis indicadores de carencia social, Oaxaca se encuentra siempre por arriba del promedio nacional, lo que implica que nuestra entidad esté dentro de las primeras tres del



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

país con los más altos índices de rezago y pobreza⁷, como se muestra en el gráfico "Indicadores de Carencia Social", basado en el Censo 2010.



Del total de 434 municipios considerados indígenas por auto adscripción, 293 están considerados como de alto y muy alto grado de marginación, lo que equivale al 67.51%. De ellos, 185 se encuentran en muy alto grado de marginación y 108 presentan alto grado de marginación.

⁷ El "Informe de pobreza y evaluación en el estado de Oaxaca 2012", elaborado por el CONEVAL, determina que una persona se encuentra en situación de pobreza cuando "...tiene al menos una carencia social (en los seis indicadores de rezago educativo, acceso a servicios de salud, acceso a seguridad social, calidad y espacios de la vivienda, servicios básicos en la vivienda y acceso a la alimentación) y su ingreso es insuficiente para adquirir los bienes y servicios que requiere para satisfacer sus necesidades alimentarias y no alimentarias". En este mismo informe se define que las personas se encuentran en Pobreza Extrema, cuando tienen tres o más de las carencias enumeradas y que además se encuentran por debajo de la línea de bienestar mínimo.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Por su parte, del total de 360 municipios que presentan alto y muy alto grado de marginación en nuestra Entidad, los 293 municipios indígenas que se encuentran en estas condiciones equivalen al 81.3%.

POBLACIÓN DE 3 AÑOS Y MÁS SEGÚN CONDICIÓN DE AUTOASCRIPCIÓN ÉTNICA, GRADO DE MARGINACIÓN Y CONDICIÓN DE POBREZA, CENSO 2010

ESTRATOS	NUM. MUNICIPIOS	POB. INDÍGENA AUTOADSCRITA	% del total	NUM. DE MUNICIPIOS EN GRADO DE MARGINACIÓN					POBLACIÓN INDÍGENA EN CONDICIÓN DE POBREZA		
				MUY ALTO	ALTO	MEDIO	BAJO	MUY BAJO	EXTREMA	MODERADA	INGRESO POR DEBAJO DE LA LÍNEA DE BIENESTAR MÍNIMO
CON 70% Y MAS	313	1'267,139	61.3	165	77	66	3	2	410,980	302,934	472,923
CON 40% HASTA 69.9%	121	491,447	23.8	20	31	59	7	4	87,397	176,195	119,906
MUNICIPIOS INDÍGENAS	434	1'316,286	85.1	185	108	125	10	6	498,377	479,129	592,829
CON PRESENCIA INDÍGENA	13	200,591	9.7	0	3	4	4	2	9,776	24,430	13,903
CON POBLACION INDÍGENA DISPERSA	123	106,593	5.2	31	33	42	14	3	12,463	22,049	16,843
TOTAL	570	2'065,770	100.0	216	144	171	28	11	520,616	528,608	623,575

FUENTE: SAI. Elaborado con datos del tabulado del cuestionario ampliado, del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, CONAPO Y CONEVAL. (Nota: Los datos de población indígena en condición de pobreza se infieren del porcentaje que representa la población indígena autoadscrita en cada estrato).

Por otro lado, de 1'049,224 personas que se encuentran en situación de pobreza en la entidad, 977,506 -equivalente al 93.2%- viven en municipios indígenas; de ellos, 498,377 personas se encuentran en situación de pobreza extrema y 479,129 personas se encuentran en pobreza moderada.

Asimismo, de las 623,575 personas cuyo ingreso se encuentra por debajo de la línea de bienestar mínimo calculado por la CONEVAL, 592,829 -que representan el 94.7%- se encuentran en los municipios indígenas.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

En el mismo sentido, al tomar en cuenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁸, se revela que dicho índice es siempre menor en la población indígena. Sobre este aspecto particular, el "Informe sobre el Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas 2010", elaborado por CDI/PNUD, concluye que mientras a nivel nacional el IDH de la población no indígena es de 0.8304, el de la población indígena es en promedio de 0.7057, con una diferencia de casi el 15%. Estas cifras se componen del IDH en salud, educación e ingreso, que varían a la baja, en el mismo orden en 13.1%, 17.2% y 10.4%, respectivamente.

De acuerdo a este Informe, las regiones indígenas del estado de Oaxaca se encuentran - a nivel nacional- en el tercer lugar más bajo del índice de desarrollo humano (IDH), con un índice global estimado en 0.6608, superado solamente por el Estado de Chiapas con el 0.6097 y Chihuahua con 0.6533. Estos índices son equiparables a los de países como Bangladesh, Gabón y Camerún, que en 2010 ocuparon los lugares 129, 130 y 131 en IDH, de los 200 que conforman el Sistema de Naciones Unidas⁹. La mayor pérdida de desarrollo humano se concentra en salud y educación, dos aspectos que reflejan la más grave situación atribuible a la desigualdad en la que viven los pueblos indígenas y afroamericano de la entidad.

En cuanto a la esperanza de vida al nacer, en la población indígena de la entidad, el promedio es de 74.7 años -72.1 en el caso de los hombres y 77.4 en mujeres- mismos que corresponden al penúltimo lugar nacional, superado sólo por el estado de Chiapas. Esto significa una esperanza de vida 10 años menor a la de las áreas urbanas de Baja California Sur, Nuevo León y el Distrito Federal.

En cuanto a la desnutrición infantil, el programa denominado "Reloj de la Desnutrición en México", del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán (INNSZ, 2009)¹⁰, establece que Oaxaca es el estado con la tasa más alta de desnutrición infantil, con 34%, seguida de Chiapas con el 32.28%. Por su parte, según el INEGI 2010, Oaxaca ocupa el segundo lugar a nivel nacional en desnutrición general, con 51 de los 150

⁸ El índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador del desarrollo humano por país, elaborado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se basa en un indicador social estadístico compuesto por tres parámetros: vida larga y saludable, educación y nivel de vida digno.

⁹ <http://hdr.undp.org/en/media/PR3-HDR10-HD1-SP.pdf>

¹⁰ El Reloj de la Desnutrición en México fue un programa sistemático, mediante el cual se calcularon las tendencias municipales de la prevalencia de la desnutrición en la población menor de 5 años. Se basó en la estimación de la misma, a partir de los resultados de los cuatro Censos Nacionales de Talla (CNT) en población de primer año de primaria, realizados en 1993, 1994, 1999 y 2004, por el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y la Secretaría de Educación Pública. El procesamiento de las bases de datos de dichos censos fue desarrollado por investigadores del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición Salvador Zubirán. Disponible en: <http://www.nutricionemexico.com/index.php/herramienta/el-reloj-de-la-desnutricion>



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

municipios que presentan el mayor grado de marginación y desnutrición en el país, todos ellos, municipios indígenas.

Los efectos de estas altas tasas de desnutrición impactan de manera directa en la mortalidad infantil y materna.

Con relación a la mortalidad infantil, de acuerdo al estudio de CDI/PNUD, Oaxaca ocupa el segundo lugar nacional, con 237.0 decesos por cada diez mil nacidos vivos, después del Estado de Chiapas que presenta 242.0. Estas cifras son sumamente elevadas respecto de los 140 decesos que, conforme a esta misma fuente, corresponden a la tasa de mortalidad infantil en la población no indígena a nivel nacional.

Respecto de la mortalidad materna, de acuerdo al estudio CDI/PNUD 2010, Oaxaca ocupa el primer lugar nacional, seguido de Veracruz, Puebla, Chiapas, Jalisco, Tlaxcala y Chihuahua. Dicho estudio es enfático en señalar que "...el riesgo de morir para las mujeres que habitan en zonas predominantemente indígenas se duplica (con PI de 40% a 69%) y se cuadruplica para las de zonas netamente indígenas (PI mayor de 70%)", asimismo, respecto del riesgo de muerte durante el embarazo, parto o puerperio, señala que "... se triplica en los municipios que son mayoritariamente indígenas (70% o más de PI) en relación con los municipios que tienen presencia indígena más baja (menos de 40% de PI)...".

En el rubro educativo, de acuerdo a los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, Oaxaca ocupa el tercer lugar del país en analfabetismo, después de Chiapas y Guerrero, en virtud de que el 16.3% de la población de 15 años o más es analfabeta, existiendo un rezago de 56.3% en educación básica. Conforme a los datos de las dos décadas anteriores, el avance en estos rubros es poco significativo, como se observa en el siguiente cuadro¹¹:

AÑO	POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS	POBLACIÓN DE 15 AÑOS O MÁS							
		ANALFABETAS	%	SIN PRIMARIA TERMINADA	%	SIN SECUNDARIA TERMINADA	%	REZAGO TOTAL	%
1990	1,727,382	474,745	27.5	467,913	27.1	354,554	20.5	1,297,212	75.1

¹¹ Censos de Población y Vivienda, 1970, 1980, 1990, 2000 y 2010, INEGI. Estadísticas Básicas, SEP



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

2000	2,116,722	454,377	21.5	493,810	23.3	485,358	22.9	1,433,545	67.7
2010	2,591,966	421,810	16.3	449,118	17.3	587,644	22.7	1,458,572	56.3

De 1'150,111 personas indígenas de 15 años y más¹²; 237, 516 (20.6%) no tienen ningún grado de escolaridad; 397,717 (34.5%) concluyeron la educación básica y 282,380 (24.5%) son analfabetas. El 16.15% de la población indígena de la entidad, de más de 5 años es monolingüe, lo que pone a este sector de población en condiciones de mayor desventaja para acceder al sistema educativo oficial.

En el ámbito agropecuario, de acuerdo a datos del "Plan Estratégico Sectorial, Agropecuario, Forestal y Pesquero"¹³, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Agropecuario, Forestal, Pesquero y Acuícola (SEDAFPA) y el Banco Mundial, Oaxaca tiene una superficie de 9.4 millones de hectáreas, de la cual el 53% es de uso forestal, 25% para uso pecuario y el 16% agrícola. A su vez, según estudios del Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS), citados en el mismo Plan Sectorial, en la entidad existen poco más de 621,600 unidades de producción que se ubican en 9,116 poblaciones menores a 2,500 habitantes. Lo anterior nos muestra la elevada dispersión y atomización de las unidades de producción, situación que bajo las actuales pautas de producción, paquetes tecnológicos y mercado, sería un factor para que no se capitalicen dichas unidades.

De acuerdo al mismo estudio, la superficie cultivable casi en su totalidad es de temporal (93%); de la restante, 5% es de riego y 2% de humedad, en la que fundamentalmente se cultiva maíz y café. Dentro de los cultivos cíclicos le siguen en importancia, el frijol y trigo, que junto con el maíz cubren el 94% de la superficie de cultivo.

Tomando el caso del maíz, el rendimiento estatal promedio fluctúa entre 1.19 y 1.37 toneladas por hectárea, contra un promedio nacional de 3.26; en tanto la producción de café es de 3.5 quintales por hectárea, considerado el más bajo del mundo. Esto, desde los parámetros de la agricultura comercial, parecería indicativo de un bajo nivel de tecnificación agrícola, pero en las condiciones de montaña prevalecientes en la entidad, en realidad refleja un inadecuado manejo del suelo y del agua de lluvia, que ha generado

¹² CDI. Sistema de Indicadores sobre la población indígena de México con base en: INEGI Censo General de Población y Vivienda, México, 2010.

¹³ Disponible en: http://www.transparenciapresupuestaria.oaxaca.gob.mx/03_mp2.php



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

altos grados de erosión, producto del abandono de las formas tradicionales de cultivo y la adopción de paquetes tecnológicos inapropiados.

Es importante señalar que desde el ámbito oficial, no existen estudios que consideren el trabajo familiar en las unidades de producción indígenas, ni la importancia que tiene su destino, pues al catalogarlas de muy baja productividad, o peyorativamente como de "autoconsumo", no se pondera que para los pueblos indígenas el sistema milpa juega un papel importante tanto para la convivencia familiar y comunitaria, con un importante significado para la cosmovisión y ritualidad indígena, como para la conservación y recreación de la biodiversidad nativa.

Dicho sistema fortalece la interrelación y complementariedad de todos los cultivos y plantas silvestres asociados -maíz, frijol, calabaza, quelites, forrajes, plantas aromáticas y medicinales, por citar sólo algunos ejemplos- con alta importancia social y ecológica, mismos que, en su conjunto mantienen los ciclos de la tierra y de la vida.

En cuanto a la producción forestal maderable, la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) reporta que nuestra entidad cuenta con 3.31 millones de hectáreas de bosques templados y 2.65 millones de hectáreas de selvas tropicales, haciendo un total de 5.96 millones de hectáreas de bosques maderables, de los cuales el 90% es propiedad social de comunidades y ejidos. La producción de madera en rollo, alcanza los 500,000 m3, misma que nos ubica en el cuarto lugar en el país. Una parte de esta producción maderable, se lleva a cabo a través de procesos de silvicultura comunitaria, considerados un ejemplo a nivel nacional e internacional, respecto de los cuales, 91,954 hectáreas de bosques y selvas funcionan bajo manejo forestal certificado, que corresponde al 15.5% de la superficie nacional.

Finalmente, el fenómeno migratorio, originado fundamentalmente por la falta de empleo, carencia de servicios básicos, inequidad y pobreza, entre otros, tiene relevancia en las comunidades y pueblos indígenas. Al respecto, en un estudio elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), se señala que el estado de Oaxaca se encuentra dentro de los diez estados con intensidad migratoria alta, junto a otras entidades federativas del centro y noreste del país que tradicionalmente expulsan mano de obra hacia territorio estadounidense.

Esta misma fuente informa que, de 936,588 viviendas censadas en Oaxaca, un poco más de 46,600 -que corresponde al 4.98%- recibieron remesas en el 2010; también destaca



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

que, de los 26 municipios a nivel nacional con muy alto grado de marginación y muy alto grado de intensidad migratoria, 20 de ellos pertenecen a nuestro Estado, todos ellos municipios indígenas.

Observando este adverso panorama en que hoy día viven los pueblos indígenas y afromexicano de Oaxaca, tal como lo muestran las cifras estadísticas citadas, lo común sería responder bajo políticas públicas y programas asistenciales, desde un enfoque convencional de "desarrollo", como tradicionalmente se ha hecho.

Sin embargo, como ha señalado el Relator Especial para los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el periodo de 2001 a 2008, Dr. Rodolfo Stavenhagen, *"...el hecho de reducir el "problema indígena" únicamente a la necesidad de proveerles de cierta infraestructura material para integrarse plenamente al sistema económico nacional propició que las causas de su pauperización... se mantuvieran intactas..."*¹⁴; e incluso, podríamos afirmar que se ha profundizado.

Por ello, frente a esta compleja realidad, la presente iniciativa de reforma tiene como premisa fundamental lo señalado por diversos expertos internacionales en derechos indígenas, en el sentido de que los pueblos indígenas sólo tendrán *"... desarrollo sostenible con la plena vigencia y cumplimiento de los derechos humanos... El desarrollo sostenible y la libre-determinación se complementan. En la medida en que los Estados respetan y protegen los derechos humanos hay avances. Hay conflictos cuando los gobiernos imponen modelos de desarrollo de arriba hacia abajo, considerados como "sostenibles", "pro-pobres" o "verdes"..."*¹⁵.

En el mismo sentido, el enfoque de desarrollo humano propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), enfatiza que la erradicación de la pobreza y la marginación social constituye un proceso orientado fundamentalmente a ampliar las libertades humanas. Al respecto, señala que *"Este enfoque del desarrollo, planteado originalmente por el economista Amartya Sen (Development as Freedom; Oxford University Press.2001), permite diferenciar al desarrollo respecto del crecimiento económico (entendido como el incremento del producto interno bruto, PIB), la industrialización, el progreso tecnológico y la modernización... El desarrollo humano, de*

¹⁴ "El reto de la globalización"; Dr. Rodolfo Stavenhagen; en Daniel Gutiérrez Martínez y Helene Balslev (coords.) "Revisitar la etnicidad: Miradas cruzadas en torno a la diversidad"; El Colegio Mexiquense-Siglo XXI. México 2008

¹⁵ "Rio+20: Desarrollo Sostenible, Pueblos Indígenas e Instancias de Derechos de las Naciones Unidas"; Dr. Bartolomé Clavero; abril 2010. Disponible en: <http://alainet.org/active/53965&lang=es>



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

*acuerdo con el enfoque de las capacidades, busca propiciar condiciones para que las personas tengan la posibilidad efectiva de escoger entre las opciones de vida que autónomamente valoren.*¹⁶

Al respecto, es de resaltar que en nuestra entidad se han desarrollado importantes esfuerzos por alcanzar mejores niveles de bienestar en los pueblos indígenas, a través de propuestas de producción, educativas, comunicación, entre otras, con pertinencia económica, social y cultural.

A pesar, de las múltiples dificultades que el mercado global ha impuesto a los campesinos oaxaqueños, existen experiencias que han hecho posible su arraigo a través de proyectos que les generan ingresos para el mantenimiento de sus familias, entre ellos podemos destacar la experiencia de la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), una de las primeras organizaciones en establecer relaciones con "Max Havelaar" en Holanda y "TransFair" en Alemania, organizaciones de comercio alternativo y fundadoras de sistemas de comercio justo; de ella se derivó Yeni Navan, que trabaja también en la comercialización del café a precios justos, en distintas regiones indígenas de Oaxaca; asimismo, la Coordinadora Estatal de Productores de Café de Oaxaca (CEPCO), que motivada por la crisis internacional por la eliminación de las cláusulas económicas de la Organización Internacional del Café (OIC), la caída de los precios internacionales y, a nivel nacional, por el retiro del extinto Instituto Nacional Mexicano del Café, ha impulsado la producción, transformación y comercialización de café, como orgánico, en el comercio justo y a través del proyecto La Organización & Organic Coffee.¹⁷

En materia de salud, los pueblos indígenas y afroamericano de Oaxaca, han desarrollado y mantenido su propia medicina tradicional, misma que incluso, se ha extendido al ámbito urbano; hoy existen un gran número de clínicas, farmacias, temazcales, jardines botánicos atendidos por organizaciones de médicos y parteras tradicionales, destacándose las Clínicas de Guadalupe Victoria, Tlaxiaco; Santa María Guienegati; San Cristóbal Chichicaxtepec y Santa María Tlahuitoltepec, entre otros.

En el ámbito educativo, Oaxaca ha sido precursor de procesos de educación comunitaria intercultural, con importantes experiencias en educación inicial, preescolar y primaria de la Dirección de Educación Indígena del Instituto Estatal de Educación Pública de Oaxaca. A

¹⁶ Informe sobre el Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas 2010; Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). México 2010. Disponible en: http://planipolis.iiep.unesco.org/upload/Mexico/Mexico_HDR_2010.pdf

¹⁷ <http://cafeorganicocertificado.jimdo.com/marco-teorico/>



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

nivel medio y medio superior, existen 10 Secundarias Comunitarias Indígenas y 44 Bachilleratos Integrales Comunitarios, agrupados en el Colegio Superior para la Educación Integral Intercultural de Oaxaca; mientras en el nivel superior, se cuenta con la Escuela Normal Bilingüe Intercultural y el Instituto Superior Intercultural Ayuuk, entre otras importantes iniciativas educativas.

En lo que toca al ámbito de la comunicación, y específicamente en materia de radiodifusión, los pueblos indígenas de Oaxaca han sido pioneros en impulsar el uso de este medio, existiendo hoy, aproximadamente 85 radios comunitarias¹⁸, 4 de ellas con permiso y una con concesión federal¹⁹.

En suma, la *"posibilidad efectiva"* de que los pueblos indígenas y afroamericano, como entidades colectivas y sujetos de derecho, escojan *"las opciones de vida que autónomamente valoren"*, sólo puede realizarse mediante el ejercicio pleno de sus derechos colectivos, en especial del derecho de libre determinación y autonomía, que, entre otros, garantiza la libertad de disponer de sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, que constituyen su fuente de subsistencia, conforme a lo establecido en los artículos 1° de los Pactos Internacionales, de Derechos Civiles y Políticos, así como de Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

Al final de cuentas, el ejercicio del derecho a la libre determinación y autonomía posibilitaría la convivencia armónica de los pueblos indígenas y no indígenas mediante el desarrollo económico, social y cultural en un espacio ancestral y simbólico, reconocido y protegido por ellos mismos.

4. Objeto de la reforma

La presente iniciativa de reforma a la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca tiene como objeto consolidar los principios y las normas constitucionales que fortalezcan y garanticen la construcción de una nueva relación entre los pueblos

¹⁸ Entendemos como radios comunitarias, aquellas emisoras que surgen de la comunidad para servir a la misma y que cuentan con la participación directa de sus integrantes, tanto en la propiedad del medio como en la programación, administración, operación, financiamiento y evaluación del mismo. Se trata de medios independientes sin fines de lucro, no gubernamentales, que no realizan proselitismo religioso y no son de propiedad de partidos políticos o empresas comerciales, ni están ni controlados por éstos, y que además tienen como trabajo central, apoyar los procesos de desarrollo social local y la defensa de los derechos humanos. Véase: <http://www.agenciapulsar.org/nota.php?id=13608>

¹⁹ Hasta antes de la reciente reforma constitucional en materia de telecomunicaciones, las concesiones se otorgaban a las estaciones comerciales, con la leyenda de autorización "con fines de lucro", mientras que los permisos se otorgaban a las estaciones oficiales, culturales, de experimentación, escuelas radiofónicas o las que establezcan las entidades y organismos públicos para el cumplimiento de sus fines y servicios. Se extendían bajo la leyenda de "sin fines de lucro", lo que quiere decir que no pueden comercializar sus mensajes ni contenidos.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

indígenas y afroamericano, el Estado y la sociedad en general, basada en el reconocimiento, respeto y ejercicio pleno de sus derechos fundamentales.

Alcanzar esta aspiración sólo será posible si partimos de nuestras raíces y realidades, las valoramos en su justa dimensión, las asumimos como fuente de oportunidades y las proyectamos como una de las bases fundamentales de la sociedad oaxaqueña. En este sentido, los contenidos normativos, modificaciones institucionales y mecanismos de participación que se proponen, están contruidos sobre la base de sus problemáticas, potencialidades y aspiraciones comunes, desde una perspectiva propia, superando la práctica reiterada de adoptar planteamientos teóricos o modelos de sociedad ajenos a nuestra diversidad cultural, social y natural.

Asimismo, dichas propuestas se sustentan en las legítimas demandas, reivindicaciones y aspiraciones de autonomía, reconstitución y desarrollo de los pueblos indígenas y afroamericano, como una condición necesaria para resolver los problemas estructurales de pobreza, marginación, exclusión y discriminación a los que han estado sometidos históricamente; en particular, para contribuir a la solución pacífica y constructiva de los problemas relativos a la violación de sus derechos individuales y colectivos.

Por otra parte, la iniciativa armoniza nuestro texto constitucional con los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y afroamericano reconocidos en los artículos 1º y 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo relativo a Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, así como las normas y estándares internacionales establecidos por diversos mecanismos de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y la Organización de Estados Americanos (OEA), entre otros.

Es importante señalar que los aspectos novedosos de la propuesta, relativos al reconocimiento y consolidación de nuevos sujetos jurídicos, mecanismos de democracia directa, participación y representación, entre otros, implican el ejercicio pleno de la soberanía estatal y el fortalecimiento del pacto federal. En el más genuino concepto de Federación, ésta es tan saludable como vigorosa sean sus partes integrantes, de tal forma que encontraremos en la propuesta, mecanismos que fortalecen el federalismo judicial, la descentralización política administrativa y la emisión de normas con mecanismos democráticos que le dotarán de mayor legitimidad.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Las nuevas normas y mecanismos que se proponen, se cimientan en la naturaleza multiétnica y pluricultural de nuestra sociedad, de invaluable valor en un mundo cada vez más globalizado y homogeneizado, y tienen como finalidad modificar las actuales estructuras jurídicas, políticas y económicas del Estado, a fin de que todos los pueblos de esta tierra tengan un lugar justo y digno. En este sentido, constituyen una importante contribución al proceso de transición democrática al que aspiramos, para que Oaxaca realmente sea la casa de todas y todos.

5. Sujetos de la reforma: los pueblos indígenas y Negro Afromexicano

El reconocimiento de los derechos colectivos que se propone en la presente iniciativa, nos plantea la necesidad de consolidar en nuestra Constitución la categoría jurídica de pueblos indígenas y de reconocer, por primera vez en nuestra historia estatal, al pueblo negro afromexicano, ambos como sujetos de derecho, con personalidad jurídica de derecho público.

Como lo establece el actual artículo 16 de la Constitución local, la personalidad jurídica implica que los pueblos indígenas y negro afromexicano, tienen la plena capacidad para ser titulares de derechos y obligaciones, en condiciones de igualdad y sin discriminación de ninguna índole. Ahora se propone que esta personalidad jurídica abarque las comunidades indígenas y afromexicanas que integran dichos pueblos, así como el fortalecimiento de las Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afromexicano, previstas en la fracción V del artículo 113 de la Constitución local.

Este desarrollo normativo estatal está basado en el mandato contenido en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece:

"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."

Sobre la base del espíritu republicano y federalista que subyace en esta norma constitucional, la propuesta de adición a los artículos 1° y 16 de nuestra Constitución estatal, reconoce y reafirma el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe del estado de Oaxaca, sustentado en la presencia y diversidad de los pueblos indígenas y afromexicano que lo integran.

Consecuentes con esta propuesta, en el apartado orgánico de la Constitución específicamente en el primer párrafo del artículo 29 se establece que la forma de gobierno



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

estatal deberá estar sustentada en la multiculturalidad, consolidando el régimen republicano, representativo, laico y popular establecido por el constituyente. Es decir, el carácter multicultural, al ser la principal esencia y característica de Oaxaca, deberá permear toda la estructura jurídica y política estatal.

En este sentido, basados en los principios y normas establecidas en el derecho nacional e internacional, en el artículo 16 se propone elevar a rango constitucional la definición de pueblos indígenas, bajo los siguientes criterios:

Criterios objetivos:

- a) Son aquellos que tienen continuidad histórica con los pueblos existentes en sus territorios antes de la colonización y del establecimiento del Estado de Oaxaca.
- b) Conservan sus instituciones políticas, jurídicas, sociales, económicas y culturales, o parte de ellas.

Criterios subjetivos:

- a) Reivindican el derecho a la diferencia y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones, sus territorios y su identidad, como base de su existencia continuada como pueblo.
- b) Tienen la conciencia de su identidad indígena; es decir, la cuestión de la autoidentificación como indígena -la autoadscripción- hacia un pueblo indígena y la aceptación por parte del mismo.

Asimismo, de acuerdo a estos criterios, se reafirma en el párrafo quinto del artículo 16 de la presente iniciativa, el reconocimiento explícito de los pueblos indígenas Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Náhuatl, Triqui, Zapoteco y Zoque, denominándolos en singular y no en plural como actualmente se establece en este precepto.

Esto es así porque al estar redactados en plural, se puede interpretar que en el Estado existe una pluralidad de pueblos, Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, entre otros, mientras que en realidad sólo existe un pueblo, Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, con sus respectivos reagrupamientos étnicos, culturales y lingüísticos, por lo que la denominación en singular refleja con mayor precisión la existencia y configuración de estos pueblos; aunque algunos de ellos, como es el caso es el caso del Zapoteco y Mixteco, están distribuidos en diversas regiones del Estado,



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Además, reconociendo la atribución que cada pueblo tiene de definirse a sí mismo en su propia lengua y desde su cosmovisión -como es el caso del Ñuu Savi (Mixteco), Ayuuk (Mixe), Ikoots (Huave), Nashinandá (Mazateco), por citar algunos ejemplos- se reconoce su derecho a usar las denominaciones que correspondan, atendiendo sus propias lógicas culturales, identitarias y organizativas.

Por su parte, con fundamento en el último párrafo del artículo 2° de la Constitución Federal, que establece: *"Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquellos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley"*, se propone reconocer al pueblo negro afromexicano, conceptualizándolo como sujeto de derecho colectivo en el artículo 16 de la Constitución local. Dicho concepto se sustenta en los siguientes criterios:

- a) Es aquel que se integra de población afrodescendiente y se encuentra asentado en territorio oaxaqueño desde la época colonial.
- b) Ha desarrollado formas propias de organización social, económica, política y cultural.
- c) Posee aspiraciones comunes y afirma libremente su existencia como pueblo culturalmente diferenciado.

Tomando en consideración que una de las características de la libre determinación es el derecho a autoidentificarse, se propone reconocer en esta Constitución el uso del concepto "pueblo negro²⁰ afromexicano" o cualquier otra denominación regional con que se autoidentifique la población afrodescendiente del Estado, respetando así su diversidad identitaria.

Es de señalarse que el concepto negro afromexicano, surge de las diversas consultas realizadas al pueblo de referencia, por lo que, es necesario incluirse en el artículo 16, cuarto párrafo de la Constitución Política del Estado, para quedar como sigue: *"El pueblo negro afromexicano o cualquier denominación regional con que se autoidentifique la población afrodescendiente del Estado, es aquel que se encuentra asentado en territorio*

²⁰ Se sustenta el uso del término "Negro" con base en los resultados de la encuesta realizada en el año 2012, por la CDI para identificar a las comunidades afrodescendientes, que para el caso de Oaxaca los términos "Negro" y "Moreno" son usados y aceptados en el 80% de las comunidades encuestadas. Asimismo, la UNAM en el 2012 realizó una encuesta piloto en 22 comunidades negras de la Costa Chica de Oaxaca, arrojando como resultado que el 97% quiere aparecer en el censo del INEGI como "negros". En el ámbito estatal, en el foro de consulta al pueblo afromexicano celebrado el día 2 de septiembre del 2012, los delegados acordaron el uso del término "Negro afromexicano", basados en sus derechos de autoadscripción y autonomía, mismo que fue ratificado en el foro de consulta estatal. El municipio de Santiago Tapexitla, se declaró como municipio "Negro Afromexicano", mediante sesión solemne de Cabildo de fecha 12 de diciembre del 2012. Finalmente, en el ámbito internacional, son varios países los que utilizan el término "negro" en sus legislaciones, tal es el caso de Costa Rica, Perú y Ecuador, que por decreto instituyeron el día del Negro en sus respectivos países.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

oaxaqueño desde la época colonial; que ha desarrollado formas propias de organización social, económica, política y cultural; que posee aspiraciones comunes y afirma libremente su existencia como pueblo culturalmente diferenciado.”. Ello no implica que el término negro afroamericano, sea discriminatorio, puesto que este término forma parte de la toponimia, cultura e identidad de los afrodescendientes de nuestro estado, al utilizarlos en coplas, canciones, poesías y pinturas, entre otros, por esta razón y acorde a la normatividad internacional, de manera genérica se contempla en este artículo.

Sobre esta base, la presente iniciativa constituye un avance sustancial en el enfoque y tratamiento de este importante tema, en virtud de que se reconoce al pueblo negro afroamericano la titularidad de derechos colectivos, que complementan los derechos individuales que hoy día tienen sus habitantes. De esta manera, como ha sucedido con los pueblos indígenas, se llena una laguna en el ordenamiento jurídico estatal y se sienta un importante precedente normativo que debería ser retomado en el derecho nacional e internacional, a fin de superar la perspectiva individualista o, en el mejor de los casos, de minoría étnica, bajo el cual ha sido tratada la cuestión de los afrodescendientes.

En consonancia con la sistemática seguida por el Constituyente Permanente al reformar el artículo 2° de la Constitución Federal, se reconocen en la fracción X del artículo 113 de la Constitución local de esta iniciativa, a los municipios y comunidades indígenas y afroamericanas, bajo principios y características específicas tales como, las asambleas generales comunitarias como instancias de deliberación y decisión; los sistemas de cargos para el servicio público comunitario; los sistemas de contribución comunitarias; y la gratuidad en el ejercicio del servicio comunitario, cuando así lo decida la propia comunidad, entre otras.

Finalmente, por el hecho de que los pueblos indígenas y afroamericano están integrados por un conjunto de comunidades, en aras de una mayor precisión y coherencia normativa, se proponen los conceptos de comunidad indígena y afroamericana, bajo los siguientes criterios:

- a) Son la unidad social, política, económica y cultural de un grupo de familias.
- b) Están asentadas en un territorio; en este contexto podríamos hablar del territorio comunal o ejidal, como sucede en la gran mayoría de los casos en Oaxaca.
- c) Tienen y reconocen a sus autoridades propias, de acuerdo con sus sistemas normativos. En otros términos estamos hablando del autogobierno comunitario.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

- d) Constituyen la unidad básica de la organización municipal y estatal, tratándose de los pueblos indígenas y afroamericano.
- e) Tienen personalidad jurídica de derecho público, como actualmente está reconocida en la Constitución Estatal y en la Ley reglamentaria correspondiente.

6. Consideraciones específicas de la Reforma

6.1 Libre determinación y autonomía en sus distintos ámbitos y niveles

Uno de los más importantes derechos reconocidos en el actual artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, es el relativo a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, mismo que se expresa de manera concreta a través de la autonomía en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca.

El derecho de libre determinación constituye una de las implicaciones concretas del reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho, en los términos estipulados en el derecho internacional; particularmente, conforme a lo dispuesto por los artículos 1° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como el artículo 3° de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

De los diversos estudios y opiniones emitidos por mecanismos del Sistema de Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos, se desprende que el derecho de libre determinación de los pueblos indígenas es uno de los medios idóneos para reparar los agravios, las injusticias y las exclusiones de diverso tipo a las cuales han estado sometidos en el devenir histórico, y es al mismo tiempo una respuesta constructiva y propositiva para la coexistencia pacífica en el contexto de sociedades multiétnicas, pluriculturales y multilingües, como es el caso de nuestra entidad, en la que conviven una gran diversidad de pueblos y culturas.

En un contexto más amplio, el derecho de libre determinación debe ser entendido como un medio para la realización de los valores supremos de la igualdad, la no discriminación, la justicia, la democracia, el federalismo, entre otros, y constituye la base de la nueva relación entre los pueblos indígenas, los Estados y las sociedades en general.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Bajo estas premisas, la libre determinación, y como una expresión de ésta la autonomía, es el principio y la norma fundamental en que se sustentan los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y negro afromexicano en esta iniciativa de reforma constitucional; además, la libre determinación es la condición elemental y necesaria para la realización de todos los derechos inherentes de los pueblos indígenas, incluidos los relativos a las tierras, territorios y recursos o bienes naturales; a los sistemas normativos; a la participación y representación políticas y al patrimonio cultural; entre otros.

Por esta razón, de conformidad con lo establecido en la propuesta de séptimo párrafo del artículo 16, la titularidad del derecho de libre determinación se amplía al pueblo negro afromexicano, siendo uno de los aspectos novedosos y de especial relevancia de la presente iniciativa. Lo anterior, en virtud de la existencia formal como pueblo de este importante segmento de la población estatal y atendiendo la premisa contenida en el artículo 2º de la Constitución Federal de equiparar este derecho a favor de otras colectividades.

En suma, las propuestas toman en consideración y desarrollan lo establecido en el artículo 2º de la Constitución Federal, que estipula:

"...

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

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:

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

II...

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad..."

De esta forma, con la propuesta se atiende a plenitud la lógica republicana y federalista de este precepto Constitucional, que delega a las entidades federativas la facultad de regular las características específicas de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, tomando en cuenta la gran diversidad y complejidad de concepciones, realidades y aspiraciones de vida de dichos pueblos en el contexto nacional. Siguiendo esta disposición, se consolida y fortalece este derecho fundamental a favor de los pueblos



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

y las comunidades indígenas para que, a través de la autonomía, decidan sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural, desarrollando, entre otros, el conjunto de derechos específicos que se proponen en el apartado A del artículo 16 de la Constitución local.

No se pierde de vista que este derecho humano fundamental se ejercerá en el marco de las estructuras jurídicas estatales; por ello, en esta iniciativa de reforma se desarrollan y concretizan un conjunto de principios, características, ámbitos, niveles y mecanismos específicos, para el ejercicio eficaz del derecho de libre determinación y la autonomía, atribuible a los pueblos indígenas y negro afroamericano, en el contexto de la normatividad estatal.

Bajo estas consideraciones y fundamentos, la iniciativa de reforma constitucional, en los artículos 12, 16, 21, 25, 26, 29, 50, 112, 113, 126, 131, 137, entre otros, hace los siguientes desarrollos normativos constitucionales específicos:

6.1.1. Definición, características y principios

Uno de los aspectos que se ha considerado importante incluir en la iniciativa es la conceptualización, características y principios, para lograr la eficacia del derecho de libre determinación; con ello se pretende aportar elementos relativos a su naturaleza y finalidad, que oriente a todos los órdenes de gobierno en su implementación. De esta manera:

- a) De conformidad con el artículo 3 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y la fracción I del apartado A del artículo 2º de la Constitución Federal, en el séptimo párrafo del artículo 16, se define la libre determinación bajo dos componentes. En primer término, está el elemento constitutivo relativo a la capacidad que tienen los pueblos indígenas y negro afroamericano, para determinar libremente su condición política, que podrá incluir formas tradicionales y estatales de organización, u otras. El segundo elemento consiste en afirmar que cada pueblo podrá determinar libremente sus finalidades de realización humana, en los ámbitos económico, social y cultural.
- b) Se reafirman las disposiciones constitucionales federal y estatal, en el sentido de que la libre determinación de los pueblos indígenas y negro afroamericano, será ejercida de forma concreta y específica a través de la autonomía, y como partes integrantes del Estado de Oaxaca. Se reconoce así que la autonomía indígena es una de las expresiones de la libre determinación, en virtud de la cual los pueblos



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

indígenas pueden disponer de una estructura organizativa determinada por ellos mismos, de conformidad con sus sistemas normativos que le son intrínsecos, en el marco de un Estado. Además del artículo 16, se propone adicionar un segundo párrafo del artículo 29, para reconocer la autonomía indígena como la base de gobierno y organización de los pueblos de referencia. En este sentido, contribuirá a fortalecer las actuales estructuras estatales, dotándolas de autenticidad y legitimidad.

- c) Atendiendo a las realidades, cosmovisiones y lógicas culturales de los pueblos de referencia, en la última parte del séptimo párrafo del artículo 16 se establecen los principios de comunalidad, complementariedad, interculturalidad, equidad y sostenibilidad, en que debe sustentarse el ejercicio de la libre determinación y autonomía.

6.1.2. **Ámbito material**

En consonancia con la sistemática jurídica establecida en el artículo 2º de la Constitución Federal, en la presente iniciativa se establece un Apartado A del artículo 16, en el que se reconocen un conjunto de derechos específicos, cuyo propósito es garantizar el ejercicio efectivo de la libre determinación y autonomía.

En este marco se reconocen los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y negro afroamericano a sus instituciones y formas propias de organización políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales; sus sistemas normativos indígenas para la resolución de conflictos, la organización y distribución de recursos; sus sistemas políticos para elegir y nombrar autoridades y representantes; su participación y representación en las instancias de decisión estatal, conforme a sus normas, procedimientos, prácticas democráticas y especificidades culturales; a la consulta y consentimiento libre, previo e informado; a sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales; a la integridad del medio ambiente, la biodiversidad y la capacidad productiva de sus tierras y territorios; al desarrollo integral, intercultural y sostenible; al patrimonio cultural, material e inmaterial, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales, sus lenguas y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad; a su participación en el quehacer educativo y la determinación e implementación de sus sistemas y modelos educativos comunitarios, indígenas e interculturales; a su medicina tradicional; a sus propios medios



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

de comunicación e información y, al acceso a los medios de comunicación no indígenas, en condiciones de equidad e interculturalidad y sin discriminación.

Asimismo, en el marco de la autonomía, se reconoce el derecho de las mujeres indígenas y afromexicanas, a usar y disfrutar la tierra y a participar en las instancias comunitarias, municipales y regionales de decisión, especialmente en las asambleas y sistemas de cargos, sin discriminación alguna y de conformidad con sus principios y mecanismos democráticos. Además, para garantizar su dignidad e integridad como mujeres, se establece la importante salvaguardia de que se respetarán sus derechos humanos en la aplicación de los sistemas normativos indígenas.

También se reconoce a la población migrante, el derecho a la participación y representación política en la vida comunitaria y en el contexto estatal. Esta propuesta constituye una de las exigencias más sentidas de la población migrante, y debe traducirse en una acción de corresponsabilidad elemental, dada la importante aportación económica y social que, de manera sistemática y solidaria, hacen a nuestra entidad.

Como una expresión de la autonomía, en el décimo párrafo del artículo 21, se reconoce y respeta la existencia y funciones de sus sistemas e instituciones en materia de prevención y mantenimiento de la paz y seguridad pública. Por lo regular estos sistemas están integrados por un cuerpo de topiles y mayores de vara, que son nombrados en las asambleas generales comunitarias o por las autoridades comunitarias y municipales, duran en su cargo un año y desempeñan su labor bajo la lógica del servicio comunitario. Se trata del primer peldaño del sistema de cargos, y en el ejercicio de su función son coordinados y supervisados constantemente por el Síndico Municipal y otras autoridades comunitarias. En última instancia tienen que rendir cuentas a la asamblea general comunitaria.

Gracias a la existencia de estos sistemas e instituciones se ha mantenido la convivencia pacífica, el respeto a las instituciones, la gobernabilidad, la seguridad, la paz y la tranquilidad de los habitantes de numerosas comunidades y municipios indígenas de la entidad. Su reconocimiento formal es una necesidad imperiosa, a efecto de apoyar su labor, tomando en cuenta los nuevos desafíos y retos en materia de seguridad en cada una de las regiones indígenas del Estado. A la par, en un marco de diálogo entre las autoridades indígenas y las instancias estatales correspondientes, se deben definir y establecer los mecanismos de relación y coordinación de estas instituciones comunitarias con el sistema de seguridad pública estatal y federal.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

6.1.3. Niveles y mecanismos

La presente iniciativa, en los artículos 16 y 113, propone y desarrolla tres niveles específicos para el ejercicio concreto de la autonomía, que de conformidad con la segunda oración del nuevo párrafo séptimo del artículo 16, son: la comunidad, el municipio y la Asociación Regional de Pueblos Indígenas y Afromexicano. En cada uno de estos niveles se instituye un conjunto de atribuciones y mecanismos para materializar su ejercicio.

6.1.3.1. La autonomía en el nivel comunitario

La comunidad es la forma básica de organización que los pueblos indígenas de Oaxaca han usado desde tiempo inmemorial. Históricamente, esta forma de organización se ha venido adaptando a las diversas circunstancias y realidades, hasta constituir, hoy día, la principal institución de autogobierno indígena y fuente de identidad.

La identidad y sentido de pertenencia surge porque en la comunidad confluye el pasado común y se proyecta un futuro compartido, materializándose en la vida cotidiana de quienes habitan en ella, así como de los que han emigrado a otras partes y siguen teniendo un importante apego a su comunidad, manifestándolo con el cumplimiento de sus obligaciones comunitarias, en particular, con el envío de sus cooperaciones económicas y en especie.

Por esta razón, en nuestra entidad, la autonomía en el nivel comunitario es una realidad que existe sobre la base de los sistemas normativos indígenas, a pesar de que no han tenido la visibilización y el reconocimiento normativo e institucional. De ahí la importancia de fortalecerla en el ámbito interno y de consolidar su reconocimiento en el ámbito estatal. Por ello, en la fracción X del artículo 113 de la presente iniciativa, se propone reconocer los siguientes principios y características de la comunidad indígena y afromexicana:

- a) Las asambleas generales comunitarias, como instancias de deliberación y decisión, reconociéndoles efectos jurídicos a sus determinaciones.
- b) Los sistemas de cargos para el servicio público comunitario.
- c) El tequio o equivalente, los servicios, cargos, participación en las Asambleas y cooperaciones comunitarias, como un sistema de contribuciones con impacto en el sistema de recaudación estatal.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

- d) La gratuidad en el ejercicio del servicio comunitario, cuando así lo decida la propia comunidad.

Estos elementos, que han dado una especificidad y peculiaridad a las comunidades indígenas y afromexicanas, han sido el pilar fundamental para su supervivencia y desarrollo colectivo; por eso, su preservación constituye un imperativo legal y ético que es necesario reconocer y salvaguardar en nuestra Carta Magna y en el conjunto del ordenamiento jurídico oaxaqueño, a fin de seguir alimentando la diversidad que nos caracteriza en el contexto nacional y global.

Por otra parte, en el artículo 16 párrafo sexto, se reconoce a la comunidad indígena y afromexicana como sujeto de derecho, con personalidad jurídica de derecho público. Esta personalidad jurídica, según se plantea en el último párrafo de la fracción X del artículo 113, implica la capacidad de:

- a) Determinar su organización social, económica, política y cultural, así como, su forma de administración y funcionamiento, de conformidad con sus sistemas normativos.
- b) Nombrar a sus autoridades y, cuando así corresponda, a sus representantes en los Ayuntamientos y en los Consejos Regionales de las Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afromexicano, con base en sus sistemas normativos.
- c) Recibir y administrar los recursos correspondientes a las participaciones y aportaciones municipales, estatales y federales, en forma proporcional, justa y equitativa. Lo anterior fortalecerá la capacidad de las comunidades de recibir mayores recursos para la implementación de proyectos que contribuyan a su desarrollo integral, haciendo más equitativa su relación con las cabeceras municipales.
- d) Fortalecer y consolidar sus diversas formas de organización e instancias de gobierno comunitario, entre otras atribuciones que contribuyan a la realización de su objeto y aspiraciones de vida comunes.

El planteamiento central en este apartado es reconocer de derecho (*iure*), lo que ya se da de hecho (*facto*); asimismo, dotar a la comunidad de otras facultades que consoliden esta forma de organización y la hagan compatible con el Municipio.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

6.1.3.2. La autonomía en el nivel municipal

El municipio es una de las instituciones traídas por los españoles a estas tierras como consecuencia del proceso de colonización. En el devenir histórico, tanto en el régimen colonial como en el México independiente, se ha venido adaptando en los hechos a las diversas circunstancias, realidades y contextos del país.

Sin embargo, nuestro ordenamiento jurídico, tanto en el ámbito federal como estatal, parte del principio de la igualdad formal de todos los municipios y no toma en consideración la diversidad de contextos y situaciones en que se desenvuelven. Esto es patente con la gran mayoría de los municipios oaxaqueños.

Con el objeto de dar cabida a esta diversidad cultural, económica y social, en complemento a las bases, principios y características que actualmente se estipulan en el artículo 113 y otros, de la Constitución estatal, es necesario reconocer explícitamente las especificidades y particularidades que caracterizan a los municipios indígenas y afromexicanos.

En este sentido, en la propuesta de fracción X del artículo 113, se reconocen a los municipios indígenas y afromexicanos, principios y características específicas, en los ámbitos político, jurídico, económico, territorial, social y cultural, tales como las asambleas generales comunitarias u otras instancias de decisión colectiva; los sistemas de cargos municipales; los sistemas de contribuciones comunitarias y la gratuidad en el ejercicio del servicio comunitario.

Asimismo, en el contexto del actual artículo 113, se hacen los siguientes desarrollos normativos específicos:

- a) En la propuesta del nuevo párrafo cuarto de la fracción I de la presente iniciativa, se plantea establecer el requisito adicional de que la persona que forme parte de los Ayuntamientos, debe haber cumplido y estar en ejercicio de sus obligaciones comunitarias, en los términos establecidos por sus normas y tradiciones democráticas. Sobre este aspecto, es importante expresar que ser autoridad en el contexto de un municipio indígena, forma parte de un conjunto interrelacionado de derechos y obligaciones que es necesario ir cumpliendo de manera escalonada, sistemática, gradual e integral. Esto es especialmente relevante en el caso del sistema de cargos, que tiene la virtud de asignar un rol a los ciudadanos y ciudadanas que integran una comunidad o municipalidad, y contribuye de manera



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

efectiva en la formación y capacitación de los mismos, en el ejercicio del autogobierno comunitario. Conforme a este sistema, de manera ascendente y escalonada se va cumpliendo cada uno de los cargos, empezando desde los Topiles, Mayores de Vara, integrantes de la Banda de Música o de un Comité en particular, Secretarios, Regidores, Síndicos, Presidentes Municipales, Alcaldes Constitucionales, integrantes del Consejo de Ancianos, por citar los más importantes, complementándose con otros cargos del ámbito agrario y tradicional religioso.

- b) En este mismo párrafo se propone que, en los municipios indígenas y afroamericanos, no será requisito necesario saber leer y escribir. Esto, considerando que, en el contexto de un municipio indígena y afroamericano, se da un valor especial a la experiencia acumulada y ejercitada en el sistema de cargos y en la tradición oral, que va más allá del hecho de saber leer y escribir. Aunado a ello, es tradición en varias municipalidades nombrar como secretarios municipales a quienes saben leer y escribir en castellano e incluso, en sus propias lenguas indígenas. De esta forma, se trata de superar una norma restrictiva que pone en una situación de desventaja y excluye a un gran número de ciudadanos y ciudadanas a quienes, por esta razón, priva del ejercicio de su derecho político electoral de ser votados.
- c) Se fortalece la actual redacción del párrafo séptimo de la fracción I, explicitando que en ejercicio de la autonomía, los concejales electos por el régimen de sistemas normativos internos tomarán protesta y posesión en la fecha acostumbrada y durarán en su cargo el tiempo que sus normas, tradiciones y prácticas democráticas determinen, sin exceder el límite constitucional de 3 años. Asimismo, en consonancia con el lenguaje legal usado en las fracciones II y III del apartado A, del artículo 2º de la Constitución Federal, que utiliza los conceptos de "sistemas normativos" y "normas, procedimientos y prácticas", se deroga en el actual texto constitucional la expresión "usos y costumbres", y en su lugar se adicionan las expresiones "régimen de sistemas normativos indígenas" y "normas", en referencia al conjunto de principios y normas jurídicas que sustentan el sistema político electoral, que tradicionalmente han usado los municipios indígenas para la elección y nombramiento de sus autoridades municipales, la duración en los cargos y la fecha de toma de protesta y posesión, entre otras. Finalmente, se hace una referencia específica a la "toma de protesta", adicionando a la fórmula específica establecida en la norma constitucional, la manifestación de cumplir con las normas comunitarias, en virtud de que, la persona electa con la encomienda comunitaria, también se



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

compromete a velar por el cumplimiento de su propio sistema normativo, con todos los efectos legales que implica.

- d) En el contexto de los municipios indígenas, se propone la adición de un nuevo párrafo octavo de la fracción I, en donde se establece la facultad de las asambleas generales comunitarias o la instancia pertinente encargada de elegir a las autoridades indígenas, para decidir la terminación anticipada del periodo para el que fueron electas, debiendo cumplirse con los requisitos que se proponen en este artículo, para garantizar legitimidad, democracia y estabilidad. En esta propuesta subyace la lógica de revocación del mandato en el ámbito municipal, tal como ahora está establecida en la Constitución estatal, en relación con el titular del poder ejecutivo. Esto implica volver al sentido esencial de democracia, rediseñando el actual sistema que deposita la facultad de revocar el mandato en la legislatura estatal; es decir, si las autoridades municipales no son electas por la legislatura, ésta no puede revocar un mandato que no confiere; en cambio, la ciudadanía del municipio sí puede determinar la revocación del mandato que ellos confirieron mediante una asamblea general. Lo anterior permitirá ajustar la norma a la forma de actuar de los municipios indígenas, y será un mecanismo que ayudará a resolver los graves problemas de carácter político electoral y social que en los últimos años se han venido presentando en algunos municipios indígenas de la entidad. Desde luego esta revocación se deberá realizar bajo las reglas democráticas contenidas en el texto constitucional que se propone, así como, en su momento, en la ley reglamentaria correspondiente, en un marco de orden y respeto. En síntesis, se trata de reencauzar y resolver los problemas políticos electorales, bajo la decisión democrática de las asambleas generales comunitarias, en tanto máxima instancia de toma de decisiones en un municipio indígena.

Una vez que se haya dado la terminación anticipada del mandato de las autoridades indígenas correspondientes, será la misma asamblea general comunitaria o la instancia correspondiente en el ámbito municipal, quien procederá a nombrar a las nuevas autoridades municipales, sobre la base de sus principios, normas y procedimientos, a fin de que culminen el mandato de las autoridades revocadas. Estos procesos -tanto la asamblea para la terminación anticipada del mandato, como para la elección de las nuevas autoridades municipales- serán calificadas por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

- e) De conformidad con lo establecido en la fracción VII, apartado A del artículo 2º de la Constitución Federal, en el sentido de que los pueblos y comunidades indígenas



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

tienen derecho a la autonomía para *"Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos."*, y que, *"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."*, se propone adicionar un nuevo párrafo décimo primero a la fracción I, en el que se establece el derecho de las comunidades indígenas y afroamericanas a tener representación en el Ayuntamiento al que pertenezcan.

Esta representación será nombrada de conformidad con sus sistemas normativos; es decir, en asambleas generales comunitarias y bajo los procedimientos establecidos en sus normas internas. Lo anterior tendrá una especial trascendencia en el proceso de transformación y democratización de los municipios de la entidad, ya que en cualquier contexto tendrán que respetarse plenamente las formas propias de elección de las comunidades indígenas y afroamericanas que lo integran. El propósito específico de esta nueva disposición es garantizar una auténtica participación y representación de las comunidades indígenas y afroamericanas en los Ayuntamientos, en particular en los municipios que se rigen por el sistema de partidos políticos.

- f) En consonancia con lo establecido en el actual párrafo cuarto del artículo 12 de la Constitución estatal, que reconoce formalmente el tequio y establece que éste podrá ser considerado como pago de contribuciones municipales, esta iniciativa propone la adición de un séptimo párrafo a la fracción II, para reconocer además del tequio o su equivalente, la prestación de los servicios comunitarios a través del sistema de cargos, las aportaciones y cooperaciones económicas para fines comunes, como contribuciones en el sistema de ingresos municipales, asimismo, para que estos sean tomados en cuenta para la asignación de recursos estatales a dichos municipios.

Con ello se visibiliza esta práctica ancestral, se consolida como una importante institución económica, social y cultural, se le asigna un valor económico y se establecen las bases para retribuir de una forma justa y equitativa a las comunidades y municipios indígenas, con recursos estatales. Sobre esta base se fortalece la hacienda municipal y los ingresos estatales, y con ello hacer posible la asignación de mayores recursos al Estado y consecuentemente a los municipios indígenas y afroamericanos, a efecto de que estén en mejores condiciones de afrontar la inequidad y pobreza en que se encuentran.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

- g) Con fundamento en el apartado B del artículo 2º de la Constitución Federal, relativo a la obligación de las autoridades federales, estatales y municipales de consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo -y de los estatales y municipales-, incorporando las propuestas y recomendaciones que realicen, así como de establecer en los presupuestos de egresos correspondientes, las partidas específicas destinadas al cumplimiento de las obligaciones establecidas en el referido apartado, y las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas, se propone en esta iniciativa adicionar un inciso j) a la fracción IV, para facultar a los municipios, a efecto de garantizar la participación plena y efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo municipal, así como en la distribución, ejercicio y fiscalización de los recursos municipales, de conformidad con sus sistemas normativos.

Con esta propuesta se pretende superar la inequidad y exclusión que, de manera sistemática, han sufrido las comunidades indígenas y afroamericanas en los procesos de planeación, administración y evaluación del desarrollo municipal, particularmente en aquellos municipios donde las cabeceras municipales tienen población mayoritariamente no indígena.

Asimismo, se establecen las nuevas bases normativas para que haya una distribución justa, equitativa y compensatoria de los recursos municipales, cuestión que ha generado problemas en los últimos años, por la relación asimétrica existente entre las cabeceras municipales y las agencias municipales, de policía y núcleos rurales, teniendo como consecuencia el incremento de los índices de marginación y pobreza en estas últimas. Frente a esta problemática, hasta hoy las autoridades correspondientes han procurado dar una solución política y administrativa, confiada a la voluntad de las partes; por ello, es necesario sentar nuevas bases constitucionales que permitan una solución constructiva, institucional e incluso por la vía jurisdiccional.

Además, para superar esta inequidad se propone que las comunidades indígenas, que por lo general son agencias municipales o de policía, participen de manera corresponsable en el ejercicio y aplicación de los recursos, así como en la fiscalización y rendición de cuentas, de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales, es decir, a través de sus asambleas generales comunitarias o sus comisiones revisoras de cuentas, entre otras. Con ello se atiende la demanda de las comunidades indígenas, de aplicar y ejercer recursos municipales



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

a través de sus propias autoridades, puesto que han señalado la excesiva centralización de la administración de dichos recursos, así como de los actuales procesos de asignación de obras, trazando una ruta de prevención y solución a las irregularidades que se han venido presentando en varios municipios de la entidad.

- h) Se plantea la adición de un cuarto párrafo a la fracción IV, para dar intervención a las asambleas generales comunitarias, en el ejercicio de las facultades establecidas en los incisos b), d), e) y g) de esta fracción, relativas a la facultad de los municipios para participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo en el ámbito de su competencia; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; y participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, respectivamente; o en su caso, mediante un proceso de consulta, en los términos dispuestos por la fracción III del apartado B del artículo 16 de esta iniciativa.

Es decir, se establece expresamente que aquellas decisiones que tienen relación con la base territorial municipal, deben ser tomadas con la participación de toda la comunidad, ya sea a través de sus asambleas generales comunitarias, o cuando no sea posible, mediante un proceso de consulta. Con ello, las medidas que adopten los Ayuntamientos en las materias señaladas tendrían el respaldo y el consenso de toda la municipalidad, creando la legitimación social correspondiente, así como la sostenibilidad de los proyectos a implementarse.

- i) Consecuentes con la autonomía reconocida a los municipios pertenecientes a los pueblos indígenas y afroamericano, en la presente iniciativa se propone adicionar un segundo párrafo a la fracción VIII, en el que se establece la facultad de estos municipios para que, en los casos en que así proceda, nombren a sus Alcaldes en las asambleas generales comunitarias, tal como ocurre con el nombramiento de los concejales. Asimismo, el funcionamiento de los mismos deberá estar fundado en los sistemas normativos indígenas y la jurisdicción indígena, que la propia iniciativa desarrolla en el apartado correspondiente.

6.1.3.3. Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afroamericano

Con la finalidad de avanzar en el ejercicio de la autonomía en el nivel regional, uno de los más importantes postulados que tiene nuestro actual texto constitucional en la fracción V del artículo 113, es la facultad de los municipios y las comunidades indígenas para



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

asociarse libremente, tomando en cuenta su filiación étnica e histórica, para formar asociaciones de Pueblos y Comunidades Indígenas.

El derecho de asociación y el mecanismo específico de las asociaciones de Pueblos y Comunidades Indígenas contenidas en esta fracción, se ha convertido en el marco idóneo y necesario para la coordinación y articulación regional de los municipios y comunidades indígenas. Asimismo, constituye una de las bases para que los pueblos indígenas y afromexicano, puedan reconstituirse como tales, de acuerdo a los tiempos y ritmos que ellos mismos convengan, revirtiendo la atomización y fragmentación a las que han sido sometidos históricamente. El ejercicio de este derecho tiene especial relevancia, ya que una de las aspiraciones fundamentales de los pueblos indígenas y afromexicano es ejercer su autonomía a escala regional.

Por ello, se plantea consolidar y fortalecer en el texto constitucional esta importante figura, que será el mecanismo específico para la concreción de la categoría jurídica de pueblos indígenas y afromexicano, mismo que en términos del párrafo sexto del artículo 16 de la presente iniciativa tiene personalidad jurídica.

En este sentido, en el primer párrafo de la fracción V del artículo 113, se explicita y reafirma su dimensión regional, ampliándose hacia los municipios y comunidades afromexicanas, bajo la figura de "Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afromexicano", como consecuencia del reconocimiento constitucional del pueblo afromexicano y su derecho de libre determinación en diversos ámbitos y niveles.

Además, para formar tales Asociaciones se propone considerar otros ámbitos de filiación colectiva, como son el territorial y cultural. Así, la relación de pertenencia de los municipios y comunidades indígenas y afromexicanas a un territorio y a una cultura determinada, deben ser los fundamentos para la construcción de estas Asociaciones en el plano regional, pues en muchos de ellos existe continuidad geográfica o comparten características culturales comunes.

Por otra parte, el objeto de las Asociaciones se fortalece y amplía, como a continuación se describe:

El contenido del actual inciso a) se complementa con la atribución de realizar estudios de los problemas y sus respectivas alternativas de solución a escala regional. Esta función atiende la necesidad de que sean las propias autoridades indígenas, en el contexto local y regional, quienes tengan la responsabilidad de reflexionar y sistematizar los problemas de



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

sus comunidades y municipios, a partir de sus concepciones, criterios y métodos. Esto es así en virtud de que muchos de los estudios e investigaciones respecto de los problemas que viven los pueblos indígenas, están hechas por instituciones foráneas, que en algunos casos usan concepciones y métodos totalmente ajenos a la lógica conceptual y a los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas, situación que ha traído como consecuencia que los resultados no sean los adecuados y pertinentes para resolver los desafíos y retos que estas comunidades y pueblos enfrentan.

El contenido del inciso b) se fortalece al adicionarse la posibilidad de hacer el diseño y el seguimiento de programas de desarrollo común a nivel regional, bajo una perspectiva integral, intercultural, de equidad de género y sostenible. Hasta hoy, numerosas comunidades y municipios indígenas han venido elaborando en sus respectivas instancias de decisión, planes de desarrollo en el ámbito local; sin embargo, muchos de los problemas y desafíos que actualmente viven tienen una dimensión regional, entre ellos, la infraestructura caminera, el fortalecimiento de las lenguas y culturas indígenas o el combate a los efectos adversos del cambio climático. A esto se suman las limitaciones financieras, materiales y económicas existentes en el ámbito comunitario y municipal, que nos encaminan hacia una lógica de priorización de los proyectos de desarrollo en el ámbito regional. En este contexto, una condición indispensable para resolver los graves problemas de inequidad y pobreza, es mediante el diseño e implementación de programas de desarrollo en el plano regional, que deberán tomar en cuenta la perspectiva de la integralidad, la multiculturalidad, la equidad de género y la sostenibilidad.

En el inciso e) se adiciona la atribución relacionada con la planeación de programas y proyectos de infraestructura y urbanismo. Ante el crecimiento poblacional que se han dado en los últimos años en diversas comunidades y municipios indígenas y afroamericanos, así como aquellos que por su cercanía geográfica comparten el territorio, es importante la planeación e implementación corresponsable de programas de infraestructura y urbanismo en temas tan fundamentales como el uso racional y sostenible del agua, el saneamiento ambiental, la seguridad regional, la edificación de viviendas pertinentes y sostenibles, la construcción de vías de comunicación, entre otros, que permitan una mayor optimización de los recursos y una mejor coordinación para la solución de los problemas que cotidianamente viven.

En los nuevos incisos f), g), h) e i) se plantea un conjunto de atribuciones relacionadas con la capacidad de las Asociaciones para la gestión y administración de los recursos económicos ante la Federación, el Estado y las instancias de cooperación nacional e internacional, con el propósito de financiar el desarrollo y la organización regional; la



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

participación y representación en las instancias estatales que correspondan y libremente decidan; el establecimiento de medidas y mecanismos de coordinación e interacción para la seguridad regional, reconociendo e incorporando sistemas y mecanismos locales de prevención y mantenimiento de la paz y seguridad pública y el fortalecimiento de las instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales para el ejercicio de la autonomía, respectivamente.

En el inciso j) se reafirma el contenido actual del inciso f), en el que se reconocen otras capacidades de las Asociaciones establecidas en el mismo texto constitucional y aquellas que promuevan el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos. Este inciso le da suficiente amplitud, profundidad e integralidad a las funciones de las Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afromexicano, mismas que deben ser ejercidas en el marco de su derecho a la libre determinación y autonomía, y como un medio para la realización de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales consagrados en la legislación nacional e internacional.

Entre otras funciones que se plantean reconocer a dichas Asociaciones están las relacionadas con la facultad de los pueblos indígenas y afromexicano para: elaborar y proponer iniciativas legales y decretos, tal como se propone en la adición de una fracción VII al artículo 50; determinar las instancias de prevención y solución de conflictos a nivel regional, en un marco de diálogo con las instancias del Estado que correspondan, en los términos propuestos en el quinto párrafo del artículo 112; diseñar e implementar proyectos educativos, de acuerdo a sus características y particularidades sociales y culturales, de conformidad con lo propuesto en la fracción VII del artículo 126; y para desarrollar y mantener la infraestructura caminera, en coordinación con las autoridades estatales y federales competentes, tal como se propone en el nuevo segundo párrafo del artículo 131, entre otros.

Para hacer realidad estas importantes funciones y con el propósito de reconocer e instituir mecanismos concretos para la implementación de las Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afromexicano, atendiendo sus contextos, particularidades y aspiraciones, esta iniciativa plantea en el párrafo tercero de la fracción V, la conformación de los Consejos Regionales.

Estos Consejos Regionales, según la propuesta contenida en la fracción II del apartado E del artículo 25 de la Constitución local, son las instancias colegiadas de participación, representación, decisión y coordinación de las Asociaciones Regionales. Estarán conformadas por una representación de los municipios y comunidades que los integran,



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

pudiendo ser las autoridades municipales, comunitarias o ciudadanas y ciudadanos electos democráticamente en sus asambleas generales comunitarias.

Estos Consejos Regionales tendrán la facultad de expedir sus Estatutos, previo acuerdo de las asambleas generales comunitarias, que deberán contener los principios generales para la organización, administración y funcionamiento, así como el desarrollo específico y pertinente de las atribuciones conferidas por esta Constitución a las Asociaciones Regionales.

Para garantizar su debido funcionamiento y el cumplimiento de su objeto, las autoridades competentes, garantizarán los medios y recursos económicos necesarios a dichas Asociaciones Regionales, bajo una lógica compensatoria y de distribución justa y equitativa. En general, los recursos asignados o, en su caso, transferidos, deberán ser ejercidos por las propias comunidades, municipios y Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afromexicano, a través de sus autoridades o representantes, en un marco de autonomía, transparencia, fiscalización y rendición de cuentas.

Cada uno de los niveles, ámbitos, características y demás especificidades para el ejercicio concreto y eficaz de la autonomía, descritas en la presente exposición de motivos, deberá ser determinado por las propias comunidades, municipios y pueblos indígenas y afromexicano, a través de sus instituciones e instancias representativas y pertinentes, atendiendo a sus diversos contextos, realidades y aspiraciones de vida. Este postulado tiene gran importancia, ya que no hay un modelo uniforme y homogéneo para la implementación del derecho a la autonomía, sino que éste deberá atender esencialmente al propio contexto del sujeto autónómico y a sus respectivos procesos políticos y organizativos.

Desde esta perspectiva, las asociaciones regionales son un proceso en permanente construcción que debe atender la pluralidad y diversidad de situaciones, realidades y aspiraciones de vida de los pueblos indígenas y afromexicano de la entidad.

Su reconocimiento e implementación en el ámbito estatal deberá darse sobre la base de un proceso de diálogo respetuoso, constructivo e intercultural entre dichos pueblos y las respectivas instancias del Estado, ya sea en el ámbito del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, respetando plenamente sus esferas de competencia.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Será por la vía del diálogo como habremos de construir juntos, sociedad y gobierno, la autonomía de los pueblos indígenas y afroamericano, misma que nos traerá reconciliación, paz, justicia y democracia en Oaxaca.

6.2. Sistemas normativos, jurisdicción indígena y acceso a la jurisdicción del Estado

La facultad jurisdiccional del Estado tiene gran relevancia para hacer realidad la aspiración de justicia connatural al ser humano. El ejercicio de esta facultad, lleva consigo la posibilidad de afectar derechos y valores fundamentales de las personas, por lo que genera una percepción de eficacia y eficiencia, no sólo del sistema de procuración e impartición de justicia, sino del Estado en su conjunto.

En la actualidad, son recurrentes los reclamos por alcanzar una justicia gratuita, pronta y expedita. A estos reclamos se suma la exigencia de contar con un sistema de procuración y administración de justicia, que atienda las especificidades culturales de los pueblos indígenas y afroamericano, mismo que permita entender y resolver conforme a sus características culturales, sociales y de cosmovisión. La ciudadanía percibe un sistema de justicia deficiente, sin pertinencia cultural, con intervención tardía y resultados de largo plazo que en muchos casos propician manifestaciones de inconformidad y protesta social.

Para atender esta problemática, se han adoptado nuevos modelos procesales, transformando las instituciones de justicia y se ha definido el respeto de los derechos humanos como el nuevo paradigma de nuestro sistema de procuración e impartición de justicia. Sin embargo, estos avances son insuficientes frente al reclamo específico de los pueblos indígenas y afroamericano de nuestra entidad, pues en el marco de su derecho de autonomía, plantean que se reconozca sus formas propias de impartir justicia, para lo cual es necesario desarrollar las facultades jurisdiccionales reconocidas en nuestra Constitución y en la Constitución Federal.

En este sentido, la presente iniciativa busca atender este planteamiento, estableciendo las bases normativas para que los pueblos ejerzan jurisdicción bajo un enfoque de pluralismo jurídico y en el contexto de nuestra multiculturalidad. La propuesta se aparta de la concepción de Estado nación homogéneo, que nos llevó a diseñar un sistema de justicia uniforme y lineal, con pocas posibilidades de reconocer y juzgar la diversidad o en la diversidad. Por el contrario, se adopta una visión pluralista que propone ampliar el horizonte de la jurisdicción estatal, adoptando un nuevo modelo normativo e institucional que reconozca los sistemas jurídicos indígenas y posibilite su convivencia e interrelación con el sistema jurídico estatal.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

En la iniciativa se desarrollan tres aspectos centrales: vigencia y validez de los sistemas normativos; facultad jurisdiccional de las autoridades locales; y acceso a la jurisdicción del Estado.

Sin duda, estas propuestas dotarán de mayor legitimidad, integralidad y pertinencia al actual sistema de procuración y administración de justicia estatal, haciéndola coherente con los sistemas normativos de los pueblos indígenas y atendiendo de manera efectiva sus históricos reclamos de justicia.

6.2.1. Sistemas normativos indígenas

Los sistemas normativos indígenas se encuentran reconocidos en el apartado A, fracciones I, II y III del artículo 2º de la Constitución Federal. Este reconocimiento, en el marco de la autonomía y libre determinación, implica la facultad de crear y aplicar las normas que integran dichos sistemas.

En consonancia con este precepto constitucional, se propone reconocer los sistemas normativos indígenas en el apartado A, fracción II del artículo 16 de nuestra Constitución local, como una expresión del derecho de libre determinación y autonomía. En este precepto se define a los sistemas normativos indígenas, como *“el conjunto de principios, normas jurídicas, acuerdos y resoluciones que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidas y utilizan para regular sus actos públicos y privados; y aplican para la resolución de sus conflictos. Dichos sistemas se consideran actualmente vigentes, eficaces y tienen como finalidad preservar la vida en comunidad...”*

Hemos considerado indispensable establecer una conceptualización de dichos sistemas, a fin de aportar elementos y principios constitucionales que permitan identificarlos y aplicarlos adecuadamente pues es común que por la oralidad de sus normas, acuerdos o determinaciones no tengan la estructura formal y por tanto se les niegue validez o se les ignora, dejando de aplicarlos.

También se considera necesario determinar expresamente que estos sistemas son válidos y eficaces como cualquier otro sistema jurídico, a fin de superar en definitiva su tratamiento como fuente de derecho, para asumirlos como derecho mismo. De igual manera, se señala expresamente, que la finalidad última de estos sistemas normativos es la preservación de la vida en comunidad, para resaltar el bien jurídico que tutelan.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

6.2.2. Jurisdicción indígena

La jurisdicción indígena se estableció mediante reforma al artículo 138 Bis A de la Constitución local, emitida por decreto número 230, publicado en el Periódico Oficial del Estado (POE) el 6 de junio de 1998; cuyo contenido fue reubicado al artículo 112 Constitucional mediante decreto número 258, publicado en el POE el 8 de julio de 2000.

Este precepto, ubicado en el Capítulo V del Título Cuarto de nuestra Constitución, relativo a la "Jurisdicción Indígena" expresamente dispone:

"Artículo 112.- La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del marco jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del artículo 16 de esta Constitución".

Esta norma constitucional no ha tenido aplicación y tampoco ha generado cambios en las relaciones de las autoridades comunitarias con las instancias jurisdiccionales estatales y federales, porque no cuenta con un desarrollo normativo ni con los mecanismos institucionales que lo hagan posible.

Por ello, en el artículo 112 de esta iniciativa, se busca consolidar y desarrollar el contenido actual de este precepto constitucional, poniéndolo en consonancia con lo dispuesto en las fracciones I, II y III del apartado A del artículo 2º de la Constitución Federal. De esta manera se establecen las bases y principios para el ejercicio de la jurisdicción indígena; se retoman como salvaguardas, los principios generales de esta Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como la dignidad e integridad de las mujeres y niños; asimismo, se reconoce la facultad de las comunidades y pueblos indígenas de reformar o modificar sus sistemas normativos.

En estas condiciones, se regula la jurisdicción indígena en el ámbito estatal, estableciendo una esfera de competencia para las autoridades indígenas en el marco de su autonomía, así como mecanismos y procedimientos de coordinación e interrelación con el sistema estatal. En suma, se crea una jurisdicción especializada, basada en las normas, instituciones y procedimientos de las comunidades y pueblos indígenas, que han estado vigentes y han mostrado su eficacia durante varios siglos.

Con esta iniciativa, se busca construir y garantizar el pluralismo jurídico, mediante una relación intercultural, de coexistencia armónica y en un plano de igualdad y respeto entre dos regímenes jurídicos que en los hechos, han existido en nuestra entidad, apartándose



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

de la lógica de subordinación de los sistemas jurídicos indígenas al sistema jurídico estatal. Asimismo, la aplicación de las normas comunitarias, no podrá considerarse una conducta que se deba sujetar a una investigación penal.

6.2.3. Interrelación o armonización entre los sistemas jurídicos indígenas y estatal

El respeto a los principios generales de esta Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales de derechos humanos, así como el respeto a la dignidad e integridad de las mujeres y niños, constituyen el punto de interrelación entre el sistema jurídico indígena y el sistema jurídico estatal. Ante una eventual violación a cualquiera de estos derechos o principios, se podrá acudir a instancias estatales especializadas, específicamente diseñadas para revisar la inconformidad y en su caso, convalidar la resolución u ordenar su reposición, a fin de que se respete el derecho o principio violado. Asimismo, estas instancias estatales tendrán a su cargo la armonización de las normas de ambos sistemas en los casos que les sean sometidos a su jurisdicción.

Con esta perspectiva, en el artículo 5 de la iniciativa se propone un conjunto de criterios y principios que deberán observar todas las autoridades estatales al momento de emitir sus determinaciones a fin de lograr la "armonización de sistemas" en el marco del "pluralismo jurídico".

En los artículos 105, fracción VI, 106 Apartado A, fracción VI y apartado B, fracciones VII, VIII y IX, 111 y 112 de la iniciativa se regula la armonización desde dos vertientes, por un lado para propiciar que la jurisdicción indígena respete las salvaguardas antes aludidas, se prevé el "Juicio de Revisión y Armonización" que conocerá la Sala Constitucional del Tribunal Superior del Estado; por otra parte, se establece el deber de "homologar y armonizar" las normas de ambos sistemas jurídicos a todas las instancias de procuración y administración de justicia del Estado. Así, la jurisdicción indígena no constituye ni constituirá un ejercicio aislado o ajeno a las posibilidades de revisión y armonización de derechos individuales y colectivos.

En ambos casos, se enfatiza que debe considerarse al sistema jurídico indígena en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal, para evitar la asimilación del primero por el segundo, dada la asimetría en la que se encuentran y por la tradición de monismo jurídico con el que se ha construido el sistema jurídico estatal.

Para llevar a cabo la convalidación o armonización de normas, se propone la adición de las fracciones VII, VIII y IX, al apartado B del artículo 106 Constitucional, para dotar a la



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado de facultades específicas para resolver las inconformidades surgidas en la implementación de la jurisdicción indígena o contra resoluciones de las autoridades estatales que no tomen en cuenta los sistemas normativos indígenas. De igual manera se le faculta para emitir opiniones que le sean solicitadas respecto de asuntos relacionados con la homologación y armonización de normas.

En términos más generales, esta misma facultad se propone para el Tribunal Superior de Justicia, en la fracción VI del artículo 105, respecto de inconformidades planteadas contra autoridades jurisdiccionales estatales que no tomen en cuenta los sistemas normativos indígenas al emitir sus resoluciones.

Por la importancia que han tenido los conflictos político electorales en los municipios y comunidades indígenas, en el marco de estas propuestas, que buscan hacer posible el ejercicio pleno de la jurisdicción indígena y su relación con el sistema estatal, se propone la adición de un párrafo a la fracción I del apartado A, en el artículo 111 y un párrafo cuarto al apartado D del artículo 25 Constitucional, para establecer que las autoridades competentes, en especial el Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca debe respetar los sistemas político electorales de los pueblos indígenas, aplicando los principios propuestos en el párrafo tercero del artículo 5 de la iniciativa.

6.2.4. El acceso a la Jurisdicción del Estado

El hecho más evidente, que limita a las personas y comunidades indígenas al efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, tiene que ver con las dificultades de comunicación frente a los tribunales, dado que no existen jueces, magistrados y agentes del ministerio público que hablen la lengua indígena y que conozcan las especificidades culturales y los sistemas normativos indígenas. La situación más dramática se da en materia penal, pues por la deficiente comunicación, se han afectado los derechos fundamentales del inculpado, causándole agravios de imposible reparación.

Frente a esta dificultad, ha habido consenso unánime de prever la presencia de traductores e incluso, se ha ampliado al derecho de contar con un defensor que conozca su lengua y cultura. Sin embargo, este derecho no puede ni debe limitarse a la comunicación en el proceso, ni al conocimiento de la especificidad cultural, sino debe garantizarse que dicha especificidad, sea efectivamente tomada en cuenta al momento de resolver el caso concreto y para ello, como hemos señalado, se prevé la armonización de normas en el marco del pluralismo jurídico. Además, se requiere el respeto pleno a la



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

jurisdicción indígena, a fin de que su aplicación no genere el inicio de una investigación penal por abuso de autoridad u otros ilícitos, como ha ocurrido hasta ahora.

Bajo esta perspectiva, en los artículos 100 y 110 constitucionales, se propone que en los distritos judiciales con población mayoritariamente indígena, existan juzgados pluriculturales, que resolverán los problemas de su competencia en un marco de armonización de las normas indígenas y las normas estatales. Asimismo, en el artículo 95 se propone establecer, a nivel constitucional, el deber de los ministerios públicos, de respetar la jurisdicción indígena, los sistemas normativos, las especificidades culturales y la integridad de las personas indígenas al desarrollar sus atribuciones de investigación y persecución de delitos.

Igual obligación tendrá la Defensoría de los Derechos del Pueblo de Oaxaca, conforme a la propuesta de contenido normativo que se propone en el artículo 114, apartado A, fracción II, segundo párrafo y fracción III, ya que se establece la obligación de conocer y armonizar los sistemas normativos indígenas y las normas del Estado, antes de emitir sus recomendaciones, asimismo, conocerá de las quejas que presenten los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, por actos u omisiones que se consideren violatorios de sus derechos colectivos.

En ambos casos, el mandato constitucional de que los *"procuradores de justicia y jueces sean hablantes de la lengua nativa"*, contenido en el artículo 16 de la Constitución, se complementa con el principio de pluriculturalidad, que va implícito en la facultad de armonizar las normas de ambos sistemas.

En otro aspecto, si como se propone en el artículo 5º de la Constitución oaxaqueña, la armonización de sistemas será un mandato para todas las autoridades, y ésta se debe llevar a cabo bajo principios pro persona, progresividad, buena fe, justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, no discriminación, buena gobernanza, igualdad de derechos, libre determinación y respeto a la diversidad e identidad cultural, la facultades conferidas a la Sala Constitucional, no sólo permiten la interrelación entre ambos sistemas, sino también son garantía de efectivo acceso a la jurisdicción Estatal.

Como se puede advertir, las propuestas buscan fortalecer nuestro sistema actual de procuración e impartición de justicia, haciéndolo pertinente y pluricultural, y poniéndolo en consonancia con el reconocimiento de la pluriculturalidad existente en nuestra Entidad Federativa y nuestro país.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

6.3. Participación y representación políticas

El derecho de participación y representación de los pueblos indígenas y afroamericano que se plantea en esta iniciativa tiene su fundamento en diversas disposiciones de carácter internacional y nacional, las que se enuncian a continuación.

En un marco general, la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece:

“Artículo 21

- 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.*
- 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.*
- 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.”*

Para su ejercicio, este derecho está asociado a otros, como el derecho a la reunión pacífica y de asociación libre, tal como lo establecen los artículos 21 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de la Organización de las Naciones Unidas.

En el contexto interamericano, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre establece el derecho de sufragio y de participación, así como de reunión y de asociación, en sus artículos XX, XXI y XXII, respectivamente. Particular mención merece el artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establece:

“Artículo 16. Libertad de Asociación. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.”

En el sistema internacional de derechos humanos, estas disposiciones genéricas se complementan con otros instrumentos y disposiciones específicas relativas a los pueblos indígenas, como es el caso de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Los artículos 5 y 18 de la Declaración de referencia establecen:



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

“Artículo 5

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado.”

“Artículo 18

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que afecten a sus derechos, por conducto de representantes elegidos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones.”

Por su parte, el artículo 6 del Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes estatuye:

“Artículo 6

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:

- a)...
- 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 de 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.”

En el ámbito nacional, la participación y representación de los pueblos indígenas es una de las expresiones concretas y específicas del derecho de libre determinación reconocida en el artículo 2° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como a continuación se cita:

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



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

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

II...

III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.

IV..."

Sobre la base de estas normas existentes en el ordenamiento jurídico internacional y nacional, podemos deducir que, aunado a los mecanismos generales de participación y representación en las instancias de decisión estatales a los cuales puede acceder toda la población del Estado, es necesario reconocer y establecer las instituciones y procedimientos complementarios y específicos que permitan la participación efectiva de los pueblos indígenas en el contexto estatal.

A este respecto, es importante reafirmar que la igualdad formal establecida en la ley, ha motivado que se hayan soslayado las especificidades culturales colectivas y los sistemas político electorales de los pueblos indígenas y afromexicano de Oaxaca, con lo cual, en los hechos, han quedado excluidos de su derecho a la participación y representación políticas, y sometidos a una sola forma de concebir y hacer política.

En este sentido, la iniciativa está encaminada a desarrollar y profundizar acciones afirmativas y compensatorias, con las cuales se busca favorecer a pueblos que por siglos han vivido en condiciones sociales, culturales, económicas y políticas de inequidad y exclusión, a fin de elevar su participación en la toma de decisiones en el contexto estatal.

Asimismo, con estos planteamientos se busca complementar el actual modelo de democracia representativa con mecanismos de democracia participativa, fortaleciendo la ruta iniciada con la reforma constitucional de 15 de abril de 2011, mediante la cual se han reconocido las figuras del plebiscito, referéndum, revocación del mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta y los consejos consultivos ciudadanos.

Las normas que tutelan la participación y representación de los pueblos indígenas, distinguen claramente dos ámbitos de ejercicio específicos: por un lado en el contexto de los propios pueblos indígenas, ya sea a escala comunitaria, municipal y regional, y por el



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

otro en los órganos de decisión estatales, a los que hasta ahora no han tenido acceso como entidades colectivas.

En el contexto de los propios pueblos indígenas y afroamericano, la presente iniciativa plantea el fortalecimiento de las asambleas generales comunitarias, así como la creación e institucionalización de los Consejos Regionales de las Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afroamericano y el Parlamento de los Pueblos Indígenas y Afroamericano de Oaxaca.

En el ámbito estatal, particularmente en el Congreso del Estado de Oaxaca, se propone la participación y la representación de los pueblos indígenas y afroamericano mediante las candidaturas independientes y la creación de una Circunscripción Electoral.

6.3.1. Asamblea general comunitaria, Consejos Regionales y Parlamento de los Pueblos Indígenas y Afroamericano

Para la sociedad indígena oaxaqueña es sabido que la máxima autoridad de una comunidad es su asamblea, a través de la cual eligen a sus autoridades, se toman las decisiones que tendrán que ejecutar las mismas y se fiscaliza el uso de los recursos públicos, entre otras facultades. En ella participan los ciudadanos y ciudadanas que la misma determina, quienes deben estar en cumplimiento y ejercicio de sus derechos y obligaciones comunitarias.

Aunque existe una gran diversidad de formas y procedimientos para su realización, la asamblea constituye el espacio de diálogo y reflexión para la construcción de acuerdos y consensos, bajo la convocatoria y conducción de las autoridades comunitarias, y en su caso, tratándose de asuntos político electorales, de una mesa de debates, integrada por ciudadanos y ciudadanas electas en la misma. Los acuerdos emanados en dicha instancia tienen carácter obligatorio para todos los habitantes de la comunidad o municipio, siendo ejecutados y garantes de su cumplimiento las autoridades comunitarias y municipales, conforme a sus sistemas normativos propios.

Una de las principales características de las asambleas es que se realizan de manera abierta y pública, en las que los participantes pueden emitir sus opiniones y propuestas, o modificar las que presenten las autoridades u otros ciudadanos, lo que termina siendo el principio para la construcción de consensos, que en muchos de los casos ya no requieren votación y por lo tanto, son un importante mecanismo de cohesión comunitaria. Cuando es necesaria la votación, ésta se expresa de diversas formas, siendo una de ellas el voto a mano alzada.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Otras sociedades democráticas en las cuales existen este tipo de instituciones y que se asemejan a nuestras comunidades indígenas, son las históricas "*landsgemeinde*" (asamblea territorial o cantonal), que tienen por función decidir en asamblea con voto a mano alzada la elección del Consejo, de los tribunales y de los funcionarios principales, la revisión de la constitución, la aprobación y la discusión de proyectos de ley y el presupuesto, la concesión de ciudadanía, así como la creación y la suspensión de cargos; dichas "*landsgemeinde*" tienen su origen en el siglo XIV y se siguen realizando en los cantones de Appenzell Rodas Interiores y Glaris, en Suiza, país que se caracteriza por tener un alto grado de democracia participativa.

A fin de dar el reconocimiento jurídico a esta práctica existente, la presente reforma establece en su artículo 25, apartado E, fracción I, que la asamblea general comunitaria es la institución de máxima autoridad de las comunidades y los municipios pertenecientes a los pueblos indígenas y afroamericano, para la toma de decisiones en los ámbitos político, jurídico, económico, territorial, social y cultural; asimismo, en el artículo 113, fracción X, inciso a), se le reconocen efectos jurídicos a sus decisiones y determinaciones.

Con el objeto de garantizar el ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y afroamericano, en el ámbito regional, y con el propósito de dar viabilidad a las Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afroamericano, se propone la creación de la figura de los Consejos Regionales, que serán la instancia de participación y representación regional de dichas asociaciones, y que tendrán las funciones que establezcan sus estatutos, mismos que serán aprobados por las asambleas de las comunidades que los constituyan. A su vez, este mecanismo contribuirá a fortalecer los procesos de desarrollo y reconstitución de los pueblos indígenas y afroamericano.

En este sentido, en el artículo 25, apartado E, fracción II, se propone la creación de los Consejos Regionales, como las instancias colegiadas de participación, representación y decisión de las Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afroamericano, previstas en el artículo 113 de la Constitución local. Estarán conformados por representantes de los municipios y comunidades que integren las Asociaciones Regionales, mismos que serán electos en sus respectivas asambleas generales comunitarias. Sus acuerdos tendrán validez, debiendo ser respetados por el Estado y por terceros.

Desde esta perspectiva, se citan dos ejemplos de instancias regionales de participación y representación indígena, bajo regímenes de autonomía en países de América Latina, los



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

cuales nos indican que éstos han logrado una convivencia respetuosa e institucional con sus respectivos gobiernos. Uno de ellos es Panamá, donde en el año de 1925 se reconoció el primer gobierno indígena autónomo de América, para el pueblo Kuna, poco después de la constitución de ese país. La máxima autoridad de este pueblo es el Congreso General Kuna, integrado principalmente por los Sailas (representantes) de las cuarenta y nueve comunidades y una Junta Ejecutiva que está formada por tres Sailas, el Secretario General y el Tesorero, y cuyas funciones son analizar y definir todas las cuestiones en materia de salud, educación, economía, cultura y política de la Comarca, así como analizar y dictaminar todo proyecto que pretenda ser emprendido en su territorio por personas externas a las comunidades, todo ello desde su perspectiva cultural.

El segundo es Nicaragua, que a partir de 1987 estableció un Estatuto de Autonomía que crea dos regiones autónomas en la región atlántica y beneficia a los pueblos indígenas Miskitos, Mayagnas o Sumus, Ramas, Creoles, así como Garífunas y Mestizos de esa zona. Cada región cuenta con un Consejo Regional Autónomo que se encarga de su gobierno interno y que establece la relación con el gobierno nacional.

En nuestro contexto, en un marco de respeto a los diversos ámbitos de gobierno, y tomando en cuenta la gran diversidad y multiplicidad de comunidades y municipios pertenecientes a los 15 pueblos indígenas y el pueblo afroamericano de la entidad, es necesaria la creación e implementación de estas instancias de organización regional, que permitirán una mejor coordinación e interacción entre las comunidades y los municipios que las integran, respecto de asuntos de interés común, en particular los procesos de planeación regional, y facilitarán una mejor y mayor interrelación e interlocución institucional con los gobiernos estatal y federal. Todo ello con miras al fortalecimiento de la gobernabilidad y la paz en cada una de las regiones indígenas y afroamericanas de nuestro Estado.

También se propone crear la figura del Parlamento de los Pueblos Indígenas y Afroamericano de Oaxaca, misma que tiene importantes precedentes en el ámbito internacional, dando como resultado el fortalecimiento de la democracia y la convivencia respetuosa, en un contexto de pluralidad y diversidad. Un ejemplo a destacar es el del pueblo indígena Sami, que cuenta con Parlamentos Indígenas: en Finlandia desde 1973, en Noruega desde 1989 y en Suecia desde 1993; en este último país, los miembros del Parlamento Sami son electos cada cuatro años por el pueblo, en tanto que sus líderes políticos son nombrados por el plenario del Parlamento. Los Sami establecieron en el año 2000 el Consejo del Parlamento Sami, integrado por los parlamentos Samis de Suecia, Noruega y Finlandia, como miembros, y con Samis de Rusia como observadores.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Por otro lado, el pueblo indígena Inuit de Groenlandia, desde 1979 goza de autonomía respecto de Dinamarca, contando con un Parlamento que determina las leyes en ese territorio, además de estar representado en el Parlamento Danés.

Asimismo, los pueblos Inuit de Groenlandia, Canadá, Alaska (Estados Unidos de Norteamérica) y Siberia (Rusia), constituyeron en 1997 la Conferencia Circumpolar Inuit, para atender sus problemas comunes. Esta organización tiene carácter consultivo en la Organización de las Naciones Unidas y participa en el Consejo Ártico, un foro intergubernamental de alto nivel, que proporciona un mecanismo para tratar los intereses y preocupaciones comunes que enfrentan los gobiernos de Canadá, Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega, la Federación Rusa, Suecia y Estados Unidos de América, así como los pueblos indígenas del Ártico, representados por la Asociación Rusa de los Pueblos Indígenas del Norte, Siberia y el Lejano Oriente de la Federación Rusa, el Consejo Sami, la Asociación Internacional Aleutiana, el Consejo Ártico Atabascano y el Consejo Internacional Gwich'in.

Tomando como referencia estas importantes experiencias, relacionadas con el derecho de participación y representación de los pueblos indígenas en el contexto estatal, y atendiendo las exigencias y planteamientos relativos al reconocimiento e implementación de los derechos de los pueblos indígenas y afromexicano de nuestra entidad, en la presente iniciativa se propone la creación de una instancia de participación específica de dichos pueblos, denominada Parlamento de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca.

En este sentido, en el artículo 25, apartado E fracción IV, de la Constitución local, se propone instituir el Parlamento Indígena y Afromexicano de Oaxaca, como una instancia de deliberación, participación y consulta de los pueblos indígenas y afromexicano, en cuestiones relativas al reconocimiento e implementación de sus derechos.

Como se dijo en líneas anteriores, se busca que la representación de las comunidades y los pueblos indígenas en el Parlamento sea a través de mecanismos propios, conforme a las prácticas democráticas de dichos pueblos, basados fundamentalmente en sus asambleas comunitarias.

La iniciativa plantea que en el Parlamento de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca, estén representados los quince pueblos indígenas y el pueblo afromexicano de nuestra entidad. Para este caso se prevé que algunos pueblos, por el número de sus habitantes y su extensión geográfica, puedan contar con más de un representante, por lo que se incluye el principio de proporcionalidad en su composición e integración.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

6.3.2. Representación de los pueblos indígenas y afroamericano en el Congreso del Estado

A lo largo de la historia de nuestro país, los pueblos indígenas no han tenido una representación que garantice que sus planteamientos puedan ser escuchados y resueltos en las instancias de decisión estatal o federal. Sus esfuerzos por superar la invisibilidad política en que se les ha mantenido provocó que hasta el año de 1990, en el ámbito estatal, y 1992, en el ámbito federal, se reconociera su existencia, a pesar de ser los pueblos originarios de esta nación y de su invaluable contribución en la conformación del Estado mexicano en sus diversas etapas históricas.

Hoy día, tal como lo han planteado dichos pueblos y la ciudadanía en general, no es suficiente que los partidos políticos propongan candidatos de extracción indígena, ya que por asumirse a título individual, no necesariamente se garantizan los intereses colectivos de las comunidades y pueblos de referencia, y a menudo sus planteamientos quedan supeditados a los programas de los partidos que los postulan.

Habrá que recordar que hasta los años ochenta del siglo pasado, todos los partidos políticos contemplaban a los indígenas dentro del sector campesino, ignorando con ello sus diferencias culturales. Históricamente, el primer programa partidario que reivindicó los derechos indígenas, fue el magonista Partido Liberal Mexicano, mismo que en la exposición de motivos de su plan y programa de 1906 planteaba la protección de la "raza indígena", así como la restitución de tierras que se habían despojado a las "tribus indígenas", yaqui y maya, entre otras.

Como se ha expuesto con antelación, para superar esta historia de invisibilidad y exclusión, es necesario garantizar la representación de los pueblos indígenas y afroamericano en las instancias de debate y decisión como un acto de justicia elemental, que sin duda vendrá a fortalecer y complementar los actuales mecanismos de representación existentes en el marco estatal.

Por ello adquiere especial importancia el hecho de que los pueblos indígenas tengan una representación de conformidad con sus prácticas democráticas y fruto de sus propias formas colectivas de organización política, como lo establece el artículo 2º, apartado A, fracción III, de nuestra Constitución Federal. Si bien hasta el momento estas prácticas tienen fuerte presencia en los ámbitos comunitario y municipal, son un importante precedente para construir un modelo de representación política acorde con sus normas y principios. La iniciativa de reforma propone las bases constitucionales para hacer posible esta aspiración.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Lo anterior está en consonancia con la recomendación formulada en el Diagnóstico y Agenda Estratégica de Derechos Humanos del Estado de Oaxaca, Pueblos y Comunidades Indígenas, que plantea "Promover la participación y presencia de representantes indígenas en el Poder Legislativo para considerar su representación y defensa de los intereses colectivos propios de los pueblos y comunidades indígenas".

Finalmente, con el objeto de delimitar claramente los ámbitos de competencia de los dos sistemas electorales reconocidos y vigentes en nuestro Estado, en el artículo 25, apartado B, fracción XIII, de la presente iniciativa, se establece la obligación de los partidos políticos de respetar los sistemas políticos electorales de los pueblos indígenas; en el apartado C, fracciones I y II, de este mismo precepto, se propone que la instrumentación del plebiscito y el referendun, cuando se realicen en los pueblos indígenas y afroamericano, se efectúen a través de sus instituciones, procedimientos y mecanismos democráticos propios, con pertinencia cultural y lingüística; en el apartado D, párrafo tercero, del artículo de referencia, se garantiza que al resolver los medios de impugnación se respeten los sistemas político electorales de dichos pueblos; asimismo, en el artículo 111, apartado A, fracción I, párrafo segundo, se establece que el Tribunal Estatal Electoral deberá ser respetuoso de los sistemas político electorales indígenas al resolver las controversias que se someten a su conocimiento.

Conforme a lo expuesto, la presente iniciativa propone la creación de dos mecanismos específicos para garantizar la representación de los pueblos indígenas y afroamericano en el Congreso Local.

6.3.2.1. Candidaturas independientes en el contexto de los pueblos indígenas y afroamericano

El derecho de todo ciudadano a votar y ser votado, sin restricción alguna, se establece en los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que a la luz del artículo 1º Constitucional, son de observancia obligatoria en nuestro país. En concordancia con estos preceptos, la reforma al artículo 35 de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, reconoció la figura de las candidaturas independientes en el ámbito federal, por lo que es posible establecer en nuestra entidad ésta y otras figuras que, con independencia de los partidos políticos, aseguren una mayor participación de los ciudadanos, como ocurre ya en los estados de México, Quintana Roo y Zacatecas.



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

Sobre esta base, en el artículo 33, fracción VII de la iniciativa se establece que las ciudadanas y los ciudadanos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas podrán ser candidatas o candidatos independientes. Bajo esta modalidad, se propone que ésta sea una de las vías para garantizar la representación indígena y afroamericana en el Congreso, de conformidad con los requisitos, condiciones y términos que establezca la Ley reglamentaria.

6.3.2.2. Circunscripción Electoral

La iniciativa está encaminada a desarrollar y profundizar acciones afirmativas para favorecer a pueblos que por siglos han vivido en condiciones sociales, culturales, económicas y políticas de inequidad y exclusión, a fin de elevar su participación en la toma de decisiones en el contexto estatal.

En el marco de un Estado democrático, caracterizado por el pluralismo jurídico, es indispensable generar un modelo de representación que efectivamente refleje la gran diversidad de concepciones, principios, instituciones y mecanismos que han hecho de Oaxaca una entidad en donde conviven dos regímenes políticos electorales: por un lado el de partidos políticos y por el otro el régimen de sistemas normativos indígenas. En este contexto, hoy día, 153 municipios de la entidad se rigen por el sistema de partidos políticos y 417 bajo el régimen de sistemas normativos indígenas.

En términos similares se ha procedido en otras latitudes de nuestro continente. Este es el caso de Colombia, donde, desde 1991, las comunidades indígenas y afrodescendientes tienen acceso a la representación política en el ámbito nacional, tanto en la Cámara de Senadores como en la de Representantes. Para la elección de Senadores de la República, el artículo 171 de la Constitución de este país prevé la existencia de una Circunscripción nacional especial de comunidades indígenas. En el mismo sentido, el artículo 176 de la misma Constitución, prevé la existencia de una Circunscripción especial para la elección de representantes de dichas comunidades.

Bajo esta perspectiva, el artículo 33, de la presente iniciativa, propone crear una Circunscripción Electoral que comprenderá las comunidades y los municipios que se rigen por sistemas normativos internos. A través de esta circunscripción los pueblos indígenas y afroamericano elegirán a sus diputadas y diputados, que se integren al Congreso Local; asimismo, se establece que el número de representantes se determinará a partir del porcentaje de población indígena y afroamericana que conforme a los censos oficiales exista en nuestra entidad.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Al respecto, se habrán de tener en cuenta las siguientes referencias estadísticas. Por una parte, el criterio de hablantes de lengua indígena, que hoy día alcanza 33,75%, equivalente a la tercera parte de la población del Estado. Por otro lado, el número de habitantes de los municipios y comunidades sujetas al régimen de Sistemas Normativos Internos, mismos que actualmente, de conformidad con los datos del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI, asciende a 1,356,046 personas que viven en los 417 municipios del régimen de Sistemas Normativos Indígenas, correspondiente a 36% del total de la población.

Este porcentaje, en términos generales, se reitera tomando en cuenta la población mayor de 18 años con capacidad de ejercer su voto, que conforme al mismo censo es de 798,807 personas que viven en municipios sujetos al régimen de sistemas normativos indígenas, equivalente a 34%, de un total de 2,335,322 personas.

De igual manera, se corrobora tomando en cuenta la lista nominal utilizada por el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca (IEEPCO) en las elecciones del 7 de julio de 2013, misma que se integra de un total de 2,488,188 ciudadanos y ciudadanas, de los cuales 1,540,195, equivalente a 63.6%, corresponden a municipios que se rigen por partidos políticos; y 905,721 ciudadanos y ciudadanas, equivalente a 36.4%, corresponden a los 417 municipios que se rigen por Sistemas Normativos Indígenas.

De esta forma, aunado a la existencia de las diputadas y diputados por el principio de mayoría relativa y representación proporcional, garantizaríamos una representación efectiva de los pueblos indígenas y afroamericano en el Congreso del Estado. Atendiendo a la letra y espíritu del artículo 2° de la Constitución Federal y de los instrumentos jurídicos internacionales en la materia, las diputadas y diputados que habrán de integrar esta Circunscripción, deberán ser electos atendiendo los principios, normas y mecanismos democráticos de dichos pueblos. Todo ello será debidamente reglamentado en las leyes secundarias que correspondan.

6.4. Consulta y consentimiento, libre, previo e informado

La implementación de medidas, programas y proyectos en las diversas regiones indígenas del Estado, sin la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de las comunidades y pueblos indígenas afectados, ha generado distintas manifestaciones de inconformidad; sin embargo, es importante observar que éste no es un asunto exclusivo de nuestro Estado, sino que se reproduce a nivel nacional e internacional; razón por la que organismos especializados de la Organización de las Naciones Unidas, e incluso,



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

instancias jurisdiccionales como la Corte Interamericana de Derechos Humanos (IDH), han generado disposiciones, jurisprudencia y recomendaciones, para garantizar la implementación de los derechos de consulta y consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y afroamericano.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es el primer instrumento internacional que establece el derecho de estos pueblos a la consulta, *"cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente"*, mismas que *"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"*, (artículo 6 numerales 1 inciso a) y 2); asimismo, regula otras disposiciones particulares al respecto, en los artículos 7 numerales 1 y 3; 15 numeral 2; y 17 numerales 2 y 3. Este Convenio fue ratificado por nuestro país el 5 de septiembre de 1990 y es vigente.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas es un instrumento internacional más reciente, que fue aprobado con el voto de nuestro país, el 13 de septiembre de 2007, y en el cual, en su artículo 19, se establece que *"Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado"*. Asimismo, en sus artículos 15, 17, 30, 32, 36 y 38, establece otras disposiciones particulares al respecto. En la sentencia dictada por la Corte IDH el 27 de junio del 2012, al resolver el caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku contra Ecuador, señaló que el deber de realizar consultas, también deriva de la Convención Americana de Derechos Humanos y deben realizarse desde las primeras etapas de elaboración de la medida propuesta. Al respecto, dicha Corte determinó

"166. La obligación de consultar a las Comunidades y Pueblos Indígenas y Tribales sobre toda medida administrativa o legislativa que afecte sus derechos reconocidos en la normatividad interna e internacional, así como la obligación de asegurar los derechos de los pueblos indígenas a la participación en las decisiones de los asuntos que conciernen a sus intereses, está en relación directa con la obligación general de garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la Convención (artículo 1.1). ..."

"167. Puesto que el Estado debe garantizar estos derechos de consulta y participación en todas las fases de planeación y desarrollo de un proyecto que pueda afectar el territorio sobre el cual se asienta una comunidad indígena o tribal, u otros derechos esenciales para su supervivencia como pueblo, estos procesos de diálogo y búsqueda de acuerdos deben realizarse desde las primeras etapas de la elaboración o planificación de la medida propuesta, a fin de que los pueblos indígenas puedan verdaderamente participar e influir



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

en el proceso de adopción de decisiones, de conformidad con los estándares internacionales pertinentes. En esta línea, el Estado debe asegurar que los derechos de los pueblos indígenas no sean obviados en cualquier otra actividad o acuerdos que haga con terceros privados o en el marco de decisiones del poder público que afectarían sus derechos e intereses. Por ello, en su caso, corresponde también al Estado llevar a cabo tareas de fiscalización y de control en su aplicación y desplegar, cuando sea pertinente, formas de tutela efectiva de ese derecho por medio de los órganos judiciales correspondientes."

Con mayor profundidad, la propia Corte IDH hace referencia a los derechos de consulta y consentimiento libre, previo e informado en la sentencia emitida el 28 de noviembre de 2007, en el caso del Pueblo Saramaka vs Surinam, en los siguientes términos:

"134. Primero, la Corte ha manifestado que al garantizar la participación efectiva de los integrantes del pueblo Saramaka en los planes de desarrollo o inversión dentro de su territorio, el Estado tiene el deber de consultar, activamente, con dicha comunidad, según sus costumbres y tradiciones (supra párr. 129). Este deber requiere que el Estado acepte y brinde información, e implica una comunicación constante entre las partes. Las consultas deben realizarse de buena fe, a través de procedimientos culturalmente adecuados y deben tener como fin llegar a un acuerdo. Asimismo, se debe consultar con el pueblo Saramaka, de conformidad con sus propias tradiciones, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso. El aviso temprano proporciona un tiempo para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado. El Estado, asimismo, debe asegurarse que los miembros del pueblo Saramaka tengan conocimiento de los posibles riesgos, incluido los riesgos ambientales y de salubridad, a fin de que acepten el plan de desarrollo o inversión propuesto con conocimiento y de forma voluntaria. Por último, la consulta debería tener en cuenta los métodos tradicionales del pueblo Saramaka para la toma de decisiones.

135. Asimismo, la Corte considera que, cuando se trate de planes de desarrollo o de inversión a gran escala que tendrían un mayor impacto dentro del territorio Saramaka, el Estado tiene la obligación, no sólo de consultar a los Saramakas, sino también debe obtener el consentimiento libre, informado y previo de éstos, según sus costumbres y tradiciones. La Corte considera que la diferencia entre "consulta" y "consentimiento" en este contexto requiere de mayor análisis."

La obligatoriedad de las disposiciones internacionales y de la jurisprudencia de la Corte IDH, han sido establecidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debido a que "El Estado Mexicano se adhirió a la Convención Americana sobre Derechos Humanos el 24 de marzo de 1981 y reconoció la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos el 16 de diciembre de 1998, mediante declaración unilateral de



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

voluntad que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1999...²¹

Por otro lado, el Relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas de la ONU, Dr. James Anaya, en su informe al Consejo de Derechos Humanos del año 2009²², señaló que el derecho a la consulta, no sólo está previsto en los instrumentos internacionales de derechos indígenas, sino es un principio internacional derivado de los instrumentos de derechos humanos en general. De igual forma, manifestó que este derecho se encuentra estrechamente relacionado con el derecho a la libre determinación, a la integridad cultural, a la igualdad, a la propiedad sobre sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, entre otros.

Asimismo, el Relator, en su informe de fecha 6 de julio del 2012²³, resalta que los principios de consulta y consentimiento libre, previo e informado, representan conjuntamente una norma especial para la protección y ejercicio de los derechos sustantivos de los pueblos indígenas, y como un medio para garantizar su observancia. Estos derechos, entre otros incluyen los derechos de propiedad, cultura, religión, salud, bienestar físico y material, sus propias prioridades de desarrollo, incluida la explotación de los recursos o bienes naturales, como parte de su derecho fundamental a la libre determinación, señalándolos en los párrafos 49, 50 y 51 del citado informe.

Respecto de las características de libre, previo e informado que califican al consentimiento, tienen su fundamento en distintos informes y recomendaciones emanados del Sistema de Naciones Unidas, que constituyen estándares de carácter internacional, que nuestra entidad debe observar, como se expone a continuación.

a) Libre

De conformidad con diversas recomendaciones de las instancias pertinentes de la ONU, esta característica *"Debería implicar que no hay[a] coerción, intimidación ni manipulación."*²⁴

²¹ Tesis 1ª XIII/2012; 10a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1; Pág. 650

²² Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales de los Pueblos Indígenas D. James Anaya, al Consejo de Derechos Humanos. A/HRC/12/34 Párrafos 40, 41 y 42.

²³ Informe del Relator Especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya. A/HRC/21/47, 6 de julio del 2012.

²⁴ Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. "Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas", Nueva York, 17 de febrero de 2005. Documento E/C.19/2005/3, p.13.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

La coerción, intimidación y manipulación, son formas para inducir la voluntad de otra persona hacia un fin deseado o para imponer la voluntad de quien utiliza estos mecanismos; generalmente ocurre aprovechando o abusando, de la ignorancia, necesidades o carencias de los consultados, dando información parcial, haciendo preguntas inducidas o proponiendo, abierta o veladamente, un resultado, entre otros.

Por ello, se debe diferenciar entre promover un proyecto para convencer sobre su factibilidad, y el realizar una consulta respecto de dicho proyecto. En el primer caso se trata de una actividad de inducción, cuya finalidad es convencer respecto del proyecto en cuestión, por lo que, se parte de una idea previa de alcanzar el consentimiento o la aprobación, mientras que en el segundo caso, se aporta la información necesaria y suficiente para que el sujeto consultado tome una decisión en forma libre. De esta manera, se debe garantizar que la consulta, no sea una actividad en la que se induzca respecto del proyecto, programa o medida legislativa a consultar.

b) Previa

Respecto de esta característica, en el contexto de las Naciones Unidas, se afirma que:

*"Debería implicar que se ha tratado de obtener el consentimiento con suficiente antelación a cualquier autorización o comienzo de actividades y que se han respetado las exigencias cronológicas de los procesos de consulta/consenso con los pueblos indígenas"*²⁵

En el mismo sentido, en el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas, James Anaya, de fecha 5 de octubre de 2009, A/HRC/12/34/Add.6 en los párrafos 18, 19 y 20, expresa:

"18. Resulta evidente que toda consulta realizada en virtud del Convenio N° 169 de la OIT y otras normas internacionales aplicables debe llevarse a cabo con anterioridad a la adopción de la medida a ser consultada, incluyendo medidas legislativas. Según han confirmado los órganos de control de la OIT, las reuniones posteriores a la tramitación de dicha medida legislativa no cumplen con los requisitos establecidos en el Convenio N° 169. Asimismo, dichos órganos han interpretado que el requisito de consulta previa implica "que las comunidades afectadas sean involucradas lo antes posible en el proceso".

19. En términos similares, la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas establece la obligación de la consulta previa (art. 19). Por su parte, la

²⁵ibid.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Corte Interamericana, en aplicación de las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ha determinado que "se debe consultar con [los pueblos indígenas] en las primeras etapas del plan... y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad".

20. En el caso de la adopción de una medida legislativa, y dependiendo de los procedimientos constitucionales del país del que se trate, los pueblos indígenas deberán ser consultados previamente en todas las fases del proceso de producción normativa, y dichas consultas no deben ser restringidas a propuestas iniciales siempre que tengan relación con las ideas matrices de la medida en cuestión."

c) Informada

Para estar en condiciones de tomar una decisión, se requiere contar con la información necesaria y suficiente, respecto de la medida administrativa o legislativa sujeta a consulta. En este sentido, el Sistema de Naciones Unidas ha señalado:

"Debería implicar que se proporcione información que abarque (por lo menos) los siguientes aspectos:

- a. La naturaleza, envergadura, ritmo, reversibilidad y alcance de cualquier proyecto o actividad propuesto;*
- b. La razón o razones o el objeto u objetos del proyecto y/o actividad;*
- c. La duración de lo que antecede;*
- d. Los lugares de las zonas que se verán afectados;*
- e. Una evaluación preliminar del probable impacto económico, social, cultural y ambiental, incluidos los posibles riesgos y una distribución de beneficios justa y equitativa en un contexto que respete el principio de precaución.*
- f. El personal que probablemente intervendrá en la ejecución del proyecto propuesto (incluidos los pueblos indígenas, el personal del sector privado, instituciones de investigación, empleados gubernamentales y demás personas);*
- g. Procedimientos que puede entrañar el proyecto.²⁶*

De igual manera, el mismo Informe de James Anaya, en el párrafo 46, expone:

"46. Uno de los requisitos de validez de toda consulta a los pueblos indígenas es que esta sea informada, es decir, que los pueblos indígenas, sus comunidades y al menos un número significativo de sus miembros tengan acceso oportuno a toda la información necesaria para comprender el alcance e implicaciones de la reforma constitucional, solicitar información adicional o asesoramiento técnico. Dicha información presentada en

²⁶ Consejo Económico y Social, Naciones Unidas. "Informe del Seminario internacional sobre metodologías relativas al consentimiento libre, previo e informado y los pueblos indígenas". Nueva York, 17 de febrero de 2005. Documento E/C.19/2005/3, p.13.



Gobierno del Estado
de Oaxaca

un lenguaje que sea accesible, traducida a las lenguas indígenas en aquellas zonas donde estas se hablen, e ir acompañada de toda la documentación relevante, especialmente los instrumentos internacionales relevantes."

Las recomendaciones y acuerdos del Sistema de Naciones Unidas, son orientadoras y fundamentan el contenido y alcance de las normas relativas a la consulta y al consentimiento libre, previo e informado.

Para atender de manera constructiva y propositiva esta situación, la presente iniciativa establece en los artículos 16, apartado A, fracción V y apartado B, fracción III, así como en el 25, apartado E, fracción III, las bases normativas para que la instrumentación de medidas legislativas o administrativas expedidas por el Estado y los municipios, sean llevadas a cabo mediante una consulta previa y en su caso, alcanzar un acuerdo o el consentimiento de las comunidades o pueblos susceptibles de ser afectados. Para la realización de la consulta se deberá recurrir a las instituciones propias de decisión de las comunidades indígenas, en especial a sus asambleas generales comunitarias; debiendo efectuarse de buena fe y de manera apropiada a las circunstancias.

Cuando se trate de proyectos o programas que tengan trascendencia sobre los pueblos indígenas, sus tierras, territorios y otros recursos o bienes naturales, que afecten su modo de vida o subsistencia, que impliquen reasentamientos o traslados poblacionales, el almacenamiento o desecho de materiales peligrosos, así como la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo, no solo se deberá realizar la consulta, sino será indispensable obtener su consentimiento libre, previo e informado, de conformidad con lo establecido en el artículo 32 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los criterios sostenidos por la Corte IDH.

En aquellos municipios en que no exista asamblea comunitaria, deberá realizarse una consulta, en los términos establecidos en el artículo 16 de esta iniciativa, antes de que el ayuntamiento emita alguna determinación en ejercicio de las facultades de crear y administrar reservas territoriales; autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo; intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; participar en la creación y administración de zonas de reserva ecológica y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

De esta manera, la consulta y el consentimiento libre, previo e informado de los pueblos indígenas y afroamericano, vendrá a constituir la vía en la que se manifiesten las inconformidades, se reflexionen las características de los proyectos o medidas legislativas y se adopten las decisiones que correspondan, generando un clima de gobernabilidad y sentando las bases para garantizar las inversiones.

6.5. Tierras, territorios, recursos o bienes naturales y medio ambiente

Conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, existen dos conceptualizaciones jurídicas sobre la tierra y el territorio. La primera, alude al territorio como un elemento del Estado y como ámbito de jurisdicción, regulada por los artículos 42 al 48, en relación con los artículos 115 y 116 de dicho ordenamiento fundamental. La segunda, como propiedad, cuya reglamentación se encuentra establecida en los artículos 2º y 27, que en relación a los pueblos indígenas, además del derecho de propiedad en sí mismo, establecen los derechos de protección especial sobre sus tierras, así como del acceso preferente a los recursos o bienes naturales. Estos preceptos disponen:

"Artículo 2º

...

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:

...

V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.

VI. Acceder, con respeto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en esta Constitución y a las leyes de la materia, así como a los derechos adquiridos por terceros o por integrantes de la comunidad, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, salvo aquellos que corresponden a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

Artículo 27. ...

...

La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:

...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

VII. ...

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

..."

Una tercera acepción se desprende de los instrumentos internacionales relativos a los derechos de los pueblos indígenas que, conforme a los artículos 1º y 133 de la Constitución Federal, son de observancia obligatoria; bajo esta acepción, la tierra, el territorio y los recursos o bienes naturales, se abordan bajo el concepto de "territorio indígena", en el que se pone énfasis en la relación especial que los pueblos tienen con su territorio, así como en su enfoque integral, como la totalidad del hábitat que habitan u ocupan.

En este sentido, conforme a lo dispuesto en el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT, por territorio indígena se ha de entender *"la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera"*; asimismo que, *"los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación"*.

A su vez, conforme a los artículos 25, 26 y 27 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, éstos pueblos tienen derecho a poseer, utilizar, resguardar y controlar sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales; así como a conservar y proteger la integridad del medio ambiente, la biodiversidad y la capacidad productiva de dichas tierras y territorios.

Ahora bien, al establecerse en el artículo 27 Constitucional que, la propiedad sobre las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional, corresponden originariamente a la nación, se desprende que es facultad de la federación, reglamentar y establecer las modalidades de la propiedad; no obstante, esta tercera acepción de la tierra y el territorio, relacionada con los pueblos indígenas, plantea la necesidad de armonizarla con lo dispuesto en el citado artículo 27, de tal forma que frente al deber de las autoridades de todos los ámbitos de gobierno, de acatar los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, estamos ante la necesidad de adecuar nuestro marco normativo en esta materia.

En este sentido, en la presente iniciativa se desarrolla el concepto de territorio indígena, sin modificar las modalidades de la propiedad establecidas por la Constitución, sino



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

procurando armonizarlas; asimismo, se tiene presente lo dispuesto por el artículo 73 de la Constitución Federal, que establece como facultad exclusiva del Congreso de la Unión, la reglamentación del uso y aprovechamiento de hidrocarburos, terrenos baldíos y nacionales, pesca y acuacultura, entre otros, dejando lo relativo a la protección del ambiente y al asentamiento humano, como competencia concurrente entre la federación, los estados y el municipio.

Cabe señalar que la presente iniciativa incluye el concepto bienes naturales, para poner énfasis en una particular concepción de los pueblos indígenas sobre los denominados recursos naturales; de ahí que en el texto se utilicen los conceptos de recursos o bienes naturales.

Esta concepción toma en cuenta que en las últimas décadas, la crisis ambiental vigente y los numerosos conflictos en torno a la desigual apropiación privada con fines de lucro, de los llamados recursos o bienes naturales y de los territorios en los que éstos persisten –la mayoría de ellos indígenas– ha impulsado el surgimiento y la construcción de una nueva conceptualización, que retoma la cosmovisión de estos pueblos, misma que se opone a la visión mercantilista que subyace en el concepto tradicional de “recursos naturales”.

Este concepto define los bienes naturales comunes, como aquellos que, siendo proveídos por la naturaleza, se heredan y transmiten entre los integrantes de una comunidad y entre distintas generaciones de la misma. Son bienes que pertenecen y responden al interés y a las necesidades de todos y cada uno de los integrantes de la colectividad, cuestionando la visión utilitarista de los bienes de la naturaleza como mercancía, como “recursos” para actividades económicas susceptibles de apropiación y explotación privada, revalorándose en cambio, los servicios ambientales que dichos bienes generan, considerados y defendidos como ajenos, e incluso opuestos, a la lógica del mercado²⁷.

Bajo esta perspectiva, se propone establecer como fracción VI, en el apartado A del artículo 16 de nuestra Constitución, el derecho de los pueblos indígenas y afromexicano, a poseer, utilizar y controlar su territorio, entendiéndolo éstos en los términos amplios que establece el artículo 13 del Convenio 169 de la OIT; y para regular su relación con dichos territorios, se establece el mandato constitucional para que la ley reglamentaria

²⁷ Ver, entre otros: Galeano, Eduardo, *Úselo y tirelo. El mundo visto desde una ecología latinoamericana*, Booket, Buenos Aires, 2005; González De Molina, Manuel y Antonio Ortega Santos, “Bienes comunales desde la perspectiva socioambiental”, en: DE DIOS S. et al (eds.), *Historia de la Propiedad en España. Bienes Comunales. Pasado y Presente*, Centro de Estudios Registrales, 2002, pp. 493-533; Lefk, Enrique, *Racionalidad Ambiental. La reapropiación social de la naturaleza*, Siglo XXI Editores, Buenos Aires, 2004; Martínez Alier, Joan, “América Latina. El ecologismo de los pobres”, en *Envío Digital*, Nicaragua, N° 125, 1992. Disponible en: <http://www.envio.org.ni/articulo/718>; y Martínez Alier, Joan, “El ecologismo de los pobres, 20 años después: India, México y Perú”, Curso Internacional de Economía Ecológica-ASAUEE, Universidad Nacional de General Sarmiento, Buenos Aires, y Curso de Ecología Política en la Consejería de Educación de la Embajada de España en Argentina, 2009.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

establezca un régimen especial de protección, que, a su vez, materialice el mandato de dar protección especial a las tierras de los pueblos indígenas, contenido en la fracción VII, párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Federal. Otro aspecto relevante que se retoma en esta fracción, es lo relativo a los "mares costeros" a los que tienen derecho entre otros, el pueblo huave, zapoteco, mixteco, chontal, chatino, así como el pueblo afroamericano.

En el apartado A, fracción VII del artículo 16, se propone regular el derecho de los pueblos indígenas y afroamericano, a conservar y proteger la integridad del medio ambiente, la biodiversidad y la capacidad productiva de sus tierras y territorios, en concordancia con lo dispuesto en el apartado A, fracción V del artículo 2º de la Constitución Federal. Con relación a este último precepto, la Suprema Corte de Justicia ha interpretado en el sentido de que su contenido, establece el derecho de unidad territorial de los pueblos indígenas, a los que tienen derecho de acceder conforme a sus propias modalidades de uso y disfrute.

Dada la posibilidad de que los programas y proyectos relacionados con las tierras, territorios y otros recursos o bienes naturales y genéticos, afecten la relación especial de que se ha hablado, así como la integridad de los territorios indígenas y afroamericano; para la implementación de estos proyectos, en el apartado A, fracción V y apartado B, fracción III, del artículo 16, se establece el derecho de los pueblos a la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, con la correlativa obligación del Estado de realizar dichas consultas. Para casos de mayor envergadura, *"que impliquen reasentamientos o traslados poblacionales, el almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en sus territorios, así como la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo"*, se propone establecer que no bastará la consulta, sino será necesario obtener el consentimiento, en los términos establecidos en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas.

En esta misma dirección, en el artículo 20 se propone que el Estado, al regular el aprovechamiento de los recursos o bienes naturales existentes en el territorio oaxaqueño, respete las formas de propiedad de los pueblos, así como el derecho de decidir su uso y aprovechamiento.

Como se podrá observar, las propuestas de reforma que se vienen señalando, no afectan el régimen ni la modalidad de propiedad, establecidos por el artículo 27, sino desarrollan el ejercicio del derecho a la tierra, el territorio y los recursos o bienes naturales desde la



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

perspectiva de la territorialidad indígena que, en el mayor de los casos, implica establecer requisitos adicionales tendientes a proteger su relación especial, la integridad y su unidad territorial, como inicialmente se concibe regular este importante derecho de los pueblos, sin detrimento de las facultades concedidas a la federación.

Complementando las disposiciones antes aludidas, en el artículo 80 se propone ampliar las obligaciones del Gobernador del Estado, para pasar del simple impulso y fortalecimiento de las tradiciones comunitarias, al respeto y garantía, entre otros, de la protección y conservación de los derechos territoriales. Asimismo, en el artículo 91 constitucional, se propone fortalecer los mecanismos de conciliación, impulsados por la Junta de Conciliación Agraria, a través de sus instancias de decisión comunitaria, respetando los derechos colectivos y sistemas normativos.

Finalmente, en el artículo 113, fracción IV de la Constitución oaxaqueña, se propone establecer que el ejercicio de las facultades del H. Ayuntamiento, relacionados con las tierras y territorios indígenas y afromexicanos, tales como el establecimiento de reservas territoriales, uso de suelo, regularización de la tenencia urbana y creación de zonas de reserva ecológica, se lleven a cabo previa decisión que adopte la asamblea general comunitaria o en su caso, los resultados que arroje el proceso de consulta. Con esta propuesta se reconoce la importancia que tiene la asamblea como instancia de máxima decisión dentro de las comunidades, dando coherencia a la presente iniciativa, puesto que en la fracción X, inciso a) del propio artículo 113 de la Constitución, se propone reconocerla con dicho carácter de máxima autoridad, y en el artículo 25, apartado E fracción I, se le conceptualiza con la misma categoría.

6.6. Desarrollo integral, intercultural y sostenible

El desarrollo, en su concepción hegemónica y monocultural, extendido a toda la sociedad, fundamentado principalmente en el crecimiento macroeconómico, ha provocado, entre otros efectos, la pauperización de un importante sector de la sociedad, así como una grave crisis climática y ecológica a nivel mundial, dado que su principal objetivo es la competencia, el crecimiento y la ganancia.

En contraparte, en la concepción de los pueblos indígenas, los diversos sistemas de relación económica y social, se fundan en la cooperación y la reciprocidad en la vida comunitaria; en la búsqueda del bien común, sustentado en la responsabilidad individual y familiar; en la comunicación y en el compromiso intergeneracional; en la austeridad y la autosuficiencia de sus formas de producción y consumo; y en el derecho colectivo a la tierra, el territorio y los recursos o bienes naturales.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

De manera especial, en su concepción y relación con la naturaleza, los pueblos indígenas se consideran parte de ella, en lugar de asumirla como objeto de dominación, dándole un carácter sagrado ya que, de forma ancestral, han establecido relaciones de intercambio con ella y no de explotación. Para los pueblos indígenas, la madre tierra no les pertenece, son parte de ella y de los equilibrios que hacen posible la vida en su seno.

De esta forma, la concepción del desarrollo que les ha sido impuesta de diversas maneras, además de implicar una pérdida acelerada de su cultura, ha despojado a los pueblos indígenas y afromexicano, de sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, y de su derecho a decidir sus propias prioridades de desarrollo, desde sus perspectivas, visiones y aspiraciones específicas, trayendo como consecuencia la situación de pobreza, inequidad, exclusión, extinción y migración, en el que hoy se encuentran, además de una acelerada destrucción de sus recursos o bienes naturales.

Como una de las alternativas ante las constantes críticas frente a este concepto economicista de desarrollo, impuesto mundialmente, se publica en 1987, el "Informe Brundtland" de la Comisión Mundial para el Medio Ambiente de la ONU, en el cual, bajo una óptica liberal, se plantea el concepto "Desarrollo sustentable", definiéndolo como, "... *aquel que atiende a las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las necesidades de las futuras generaciones*".

Bajo este planteamiento se pretendieron conjugar tres elementos fundamentales: sociedad, medio ambiente y economía, incorporando además una especie de justicia intergeneracional, como parte inherente a toda política de desarrollo.

Dadas las limitaciones de la concepción anterior, ésta evolucionó progresivamente hacia la de desarrollo sostenible, definido en La Carta de la Tierra²⁸, misma que fue retomada por el movimiento indígena internacional. Bajo esta Carta, el desarrollo sostenible no se centra únicamente en el medio ambiente y en los factores económicos, sino que incluye un estilo o modo de vida. En dicho documento, se recupera y activa el concepto de sostenibilidad, uniéndolo al de solidaridad, el respeto y el cuidado de la comunidad de vida, la integridad ecológica, los derechos humanos universales, el respeto a la diversidad, la justicia económica, la democracia y una cultura de paz.

Desde la perspectiva indígena, se pone especial importancia en dos aspectos que califican a la propuesta de desarrollo que se plantea. Por un lado la integralidad, dado que

²⁸ La Carta de la Tierra es una declaración de principios éticos fundamentales para la construcción de una sociedad global justa, sostenible y pacífica. Es producto de un diálogo intercultural, desarrollado por la sociedad civil mundial a lo largo de casi una década (1992-2000) siendo traducida desde su lanzamiento, a más de 30 lenguas. Desde entonces la Carta ha ido ganando el reconocimiento oficial en todos los países del sistema de Naciones Unidas.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

los pueblos indígenas no separan el todo para poner énfasis en una de sus partes, sino que procuran que todas se desenvuelvan de forma holística, abarcando las cuestiones sociales, económicas, culturales y ecológicas. Por otro lado, se da relevancia a la perspectiva de interculturalidad, dado que al determinar y ejercer libremente su derecho al desarrollo, dichos pueblos están planteando realizarlo dentro del marco de convivencia e interrelación con otros pueblos y culturas existentes en la entidad.

Esta propuesta, es congruente con las recomendaciones oficiales que ha hecho el Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas del Consejo Económico y Social de la ONU, en el sentido de tomar en cuenta las cuatro grandes dimensiones que debe abarcar este concepto, a saber, lo económico, lo ecológico, lo social y lo cultural, poniendo énfasis en esta última dimensión.²⁹

Sobre ello, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ha admitido que *"...el fortalecimiento de la identidad cultural y la promoción del desarrollo socioeconómico sostenible son objetivos que se refuerzan mutuamente en lugar de ser mutuamente excluyentes. Cuando los esfuerzos de desarrollo se basan en los valores locales, en las aspiraciones y en la organización social, la cultura se convierte en un activo en vez de en un impedimento para el desarrollo. El desarrollo y la identidad cultural no se excluyen mutuamente, sino que son parte del mismo círculo virtuoso de desarrollo sostenible y adecuado desde el punto de vista sociocultural..."*³⁰

A nivel de los instrumentos internacionales, tenemos que, los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y Económicos, Sociales y Culturales, ambos en su artículo 1, reconocen a los pueblos el derecho de libre determinación, en virtud del cual determinan su desarrollo económico, social y cultural, asimismo, disponen libremente de sus riquezas y recursos naturales.

La Declaración sobre el Derecho al Desarrollo de la ONU³¹ establece en sus artículos 1, numeral 1; y 6, numeral 3, que el derecho al desarrollo es un derecho humano inalienable, en virtud del cual el ser humano y los pueblos están facultados para participar en él, de tal manera que puedan realizarse plenamente todos los derechos humanos y libertades

²⁹-63. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Rio+20) debería abarcar las dimensiones culturales del desarrollo sostenible. El Foro Permanente recomienda a la Conferencia que apruebe los indicadores culturales como un cuarto "pilar" para la elaboración de políticas de desarrollo para todos los pueblos." Documentos E/2012/43; E/C.19/2012/1. Informe sobre el 11º período de sesiones (7 a 18 de mayo de 2012).

³⁰ Programa de pequeños proyectos con comunidades indígenas de América Latina"; Banco Interamericano de Desarrollo; Washington, USA, 1997.

³¹ Resolución 41/128 de la 97 sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Aprobada y proclamada el 4 de diciembre de 1986.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

fundamentales, contribuyan al mismo y disfruten de él; por lo que los Estados deben adoptar medidas que permitan eliminar los obstáculos para alcanzarlo.

La Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en sus artículos 3, 20, 23, 32, entre otros, establece que los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, en virtud del cual persiguen libremente su desarrollo económico, social y cultural; reivindicando su derecho a mantener y desarrollar libremente sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales, a disfrutar de forma segura sus propios medios de subsistencia y desarrollo, y a dedicarse libremente a todas sus actividades económicas, tradicionales y de otro tipo; a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo, y a participar activamente en la elaboración y determinación de los programas de salud, vivienda y demás programas económicos y sociales que les conciernan y, en lo posible, a administrar esos programas mediante sus propias instituciones.

Asimismo, la Declaración establece que los pueblos indígenas tienen derecho a determinar y elaborar las prioridades y estrategias para su desarrollo o para la utilización de sus tierras, territorios y otros recursos.

El Convenio 169 de la OIT, en su artículo 7, numerales 1 y 3, establece que los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural, además de participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional, susceptibles de afectarles directamente, por lo que los gobiernos deberán de velar que se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente, que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos.

La Declaración de Río sobre el Desarrollo y el Medio Ambiente,³² establece en sus principios 1, 3, 4 y 22, entre otros, que las poblaciones indígenas y sus comunidades, así como otras comunidades locales, desempeñan un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo, debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales, y que los Estados deberían reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses, y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible.

En seguimiento a esta importante Declaración, el documento titulado *"El futuro que queremos"*, de la Declaración final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el

³² La Asamblea General de las Naciones Unidas hizo suya esta Declaración en la Resolución A/RES/47/190, de fecha 16 de marzo del año 1993.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Desarrollo Sostenible Río+20, aprobada por la 123ª sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU, establece:

"49. Destacamos la importancia de la participación de los pueblos indígenas en el logro del desarrollo sostenible. También reconocemos la importancia de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas en el contexto de la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible en los planos mundial, regional, nacional y subnacional."

Por su parte, el artículo 2º, apartado B de la Constitución Federal, establece que es obligación de la Federación, los Estados y los Municipios, promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria. Para ello establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de sus derechos y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos, y tendrán por objeto abatir las carencias y rezagos que los afectan. En particular, impulsarán el desarrollo regional de las zonas indígenas, fortaleciendo las economías locales y mejorando las condiciones de vida de dichos pueblos.

En congruencia con la concepción de desarrollo sostenible con perspectiva integral e intercultural expuesta, y como una expresión del derecho de libre determinación y autonomía, la presente iniciativa de reforma constitucional, reconoce que los pueblos indígenas y afroamericano, tienen derecho a *"determinar, elaborar y ejecutar las prioridades, estrategias y acciones para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, mediante el uso y disfrute pleno de sus tierras, territorios, recursos o bienes naturales, con base en sus propios sistemas, instituciones y formas específicas de organización económicas, sociales y culturales."* Asimismo, en el artículo 20, se reafirma que estos pueblos tienen el derecho de decidir el uso y aprovechamiento sostenible de sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales.

Para la implementación y el pleno ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, en particular, de sus aspiraciones y formas propias de vida y desarrollo, se propone la adición de un apartado B al artículo 16, en el que se estatuye el deber del Estado y los municipios, de establecer las instituciones y determinar las políticas necesarias y pertinentes, que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

En la fracción IV de este mismo apartado B, se establece como deber del Estado, impulsar, con respeto a su autonomía, sus aspiraciones y formas propias de desarrollo en el ámbito regional, apoyando las actividades que correspondan a las características



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

sociales, ambientales y culturales del territorio, de acuerdo con sus formas propias de organización familiar, comunitaria o regional, entre otras, que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos, fortalecer sus economías locales y mejorar sus condiciones de vida, con la participación y consentimiento de dichos pueblos.

Oaxaca es considerada una de las regiones de Mesoamérica donde se originó la agricultura. En las Cuevas de Guilá Naquitz, hoy patrimonio cultural de La humanidad, se han encontrado evidencias de *cucurbita pepo* (calabaza), *lagenaria siceraria* (huaque), *zea mays* (maíz) y *phaseolus vulgaris* (frijol) de 10,000 años a.p. para las dos primeras, así como 6,300 y 2,100 años a.p. para las subsecuentes³³. Actualmente en las regiones indígenas de Oaxaca se conservan 35³⁴ razas nativas de maíz y miles de variedades adaptadas a los ecosistemas del Estado, de las 64³⁵ razas de esta especie existentes en el país. Este importante trabajo se realiza gracias a la tradición de autoconsumo de los pueblos indígenas y no cuenta con apoyos gubernamentales.

Tomando en consideración que la lógica de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se da a partir del aprovechamiento de sus bienes o recursos y sus potencialidades, para lograr la seguridad y autosuficiencia alimentaria, en las fracciones V y VI de este mismo apartado, se establece el deber de impulsar los sistemas agrícolas tradicionales y los cultivos básicos, entre ellos prioritariamente, el sistema milpa, lo cual redundaría en la eliminación del desabasto de granos que actualmente tiene la entidad; así como, proteger las semillas nativas y los conocimientos tradicionales asociados a las mismas, estableciéndose la prohibición de los cultivos transgénicos y el uso indiscriminado de agroquímicos en los territorios indígenas de Oaxaca. Estas propuestas son de gran importancia si consideramos que el territorio oaxaqueño es centro de origen de un sinnúmero de especies, que son un invaluable patrimonio genético de los pueblos indígenas de Oaxaca, que a lo largo de su historia han puesto al servicio de la humanidad.

Complementariamente, considerando el derecho de los pueblos indígenas y afromexicano, a una vida digna, en las fracciones XII y XIII del multicitado apartado B del artículo 16, se establece el deber del Estado y los municipios, de mejorar y ampliar la cobertura de los servicios básicos públicos, la construcción y mejoramiento de la infraestructura básica, la vivienda y los espacios para la recreación comunitaria. En el mismo sentido, se propone lo referente a las vías de comunicación, que junto con el

³³http://www.biodiversidad.gob.mx/pais/pdf/CapNatMex/Vol%201/18_Biodivhum.pdf

³⁴http://www.cibioqem.gob.mx/redes/RedMexOGMs/Actividades/Documents/Foros-Informativos/F-Autoridades/5-INIFAP_MAICES%20CRIOLLOS%20OAXACA.pdf

³⁵<http://www.biodiversidad.gob.mx/usos/maices/razas2012.html>



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

fortalecimiento de su organización regional y capacidad productiva, en particular, el desarrollo de sus mercados locales y regionales, permitan la integración y reconstitución territorial de dichos pueblos.

De igual manera, se establece en la parte final del citado artículo 16 de la presente iniciativa, el deber del Congreso Local, el Poder Ejecutivo y los Ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, para determinar, mediante criterios compensatorios y bajo una distribución equitativa, las partidas específicas en los presupuestos de egresos, con el objeto de garantizar la implementación de los derechos reconocidos.

En el ejercicio, aplicación, vigilancia y rendición de cuentas de dichos recursos, deberán participar directamente las comunidades y los municipios, según corresponda.

Además, se plantea que los mecanismos de planeación y presupuestación, y las normas para su aplicación -como son las reglas de operación, entre otras- deberán tener pertinencia social, cultural, económica y ecológica, para que puedan articularse a las definiciones y prioridades de los pueblos indígenas y afromexicano, debiendo ser elaboradas con su participación plena y efectiva.

Por todo lo expuesto, la presente iniciativa reafirma que, sólo será posible el desarrollo sostenible con perspectiva integral e intercultural de los pueblos indígenas y afromexicano, si éste se concibe e implementa bajo un enfoque de derechos y de respeto a sus formas propias de vida y organización, lo cual está en consonancia con lo señalado en la recomendación 11 del informe del Quinto Período de Sesiones del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, que a la letra dice:

“El Foro Permanente reafirma y reitera que la libre determinación, el consentimiento previo libre y fundamentado y la responsabilidad, constituyen la base y un requisito previo para toda relación que pueda llamarse una verdadera colaboración para el desarrollo e insta a todos los Estados, los pueblos indígenas, los órganos de las Naciones Unidas, los organismos internacionales de desarrollo, las empresas y el sector privado, así como también a la sociedad civil, a que respeten estos principios vitales”.

6.7. Cultura e identidad

Conforme a la Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural de la UNESCO, cultura es: *“...el conjunto de los rasgos distintivos espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o a un grupo social y que abarca, además de*



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

*las artes y las letras, los modos de vida, las maneras de vivir juntos, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias*³⁶

Bajo estas consideraciones, la concepción de la cultura no se reduce a su aspecto meramente folklórico, como tradicionalmente se acepta y se pondera en relación con la cultura indígena; asimismo, se aparta de la limitada visión de cultura como nivel de instrucción e incluso, como nivel de conocimiento de la cultura occidental dominante.

Esta situación ha sido descrita con particular claridad y contundencia, por quien fuera la Relatora Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, Erica-Irene A. Daes, Presidenta del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas, en el estudio denominado, "Protección del Patrimonio de los Pueblos Indígenas", que concluye:

*"...Los pueblos indígenas han sido especialmente vulnerables a la pérdida de su patrimonio como entidades diferentes. Como por lo general los gobiernos los consideran "atrasados", han sido objeto de políticas agresivas de asimilación cultural. Con frecuencia sus artes y conocimientos no se consideraron como tesoros mundiales, sino que simplemente se destruyeron durante el proceso de colonización. A menudo se dio más valor a sus cuerpos que a su cultura, que fue coleccionada por museos. El turismo, una creciente demanda de arte "primitivo" por los consumidores y el desarrollo de la biotecnología amenazan ahora la capacidad de los pueblos indígenas para proteger lo que queda de su patrimonio."*³⁷

Como se ha dicho, frente a esta dramática situación se debe consolidar una nueva concepción de cultura, integrada por elementos objetivos y subjetivos, que una sociedad determinada crea, recrea, adapta o desarrolla para satisfacer sus necesidades fundamentales y en consecuencia, todos estos elementos son indispensables para gozar de plena libertad, igualdad, dignidad y desarrollo; es decir, los derechos fundamentales no pueden colmarse plenamente si se hace fuera de la cultura o sin la pertinencia cultural.

³⁶ Esta definición fue tomada conforme a las conclusiones de la Conferencia Mundial sobre las Políticas Culturales (MONDIACULT, México, 1982), de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo (Nuestra Diversidad Creativa, 1995) y de la Conferencia Intergubernamental sobre Políticas Culturales para el Desarrollo (Estocolmo, 1998), en el que se señaló que, cultura es "... el conjunto de los rasgos distintivos, espirituales y materiales, intelectuales y afectivos que caracterizan a una sociedad o un grupo social. Ella engloba, además de las artes y las letras, los modos de vida, los derechos fundamentales al ser humano, los sistemas de valores, las tradiciones y las creencias y que la cultura da al hombre la capacidad de reflexionar sobre sí mismo. Es ella la que hace de nosotros seres específicamente humanos, racionales, críticos y éticamente comprometidos. A través de ella discernimos los valores y efectuamos opciones. A través de ella el hombre se expresa, toma conciencia de sí mismo, se reconoce como un proyecto inacabado, pone en cuestión sus propias realizaciones, busca incansablemente nuevas significaciones, y crea obras que lo trascienden"

³⁷ El estudio de referencia puede ser consultado en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/r912.pdf>



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

En este sentido, el derecho a la diferencia, no sólo implica la posibilidad de ser diferente, sino sobre todo, el derecho de expresar o ejercer los aspectos que ésta conlleva. Esta exigencia nos conduce a plantear que, para el ejercicio de los derechos consagrados en nuestra Constitución local y federal, se requiere que la norma constitucional, reglamentaria y las instituciones, sean acordes a la cultura e identidad de los pueblos indígenas y afroamericano; con ello, el derecho a la salud, a la educación, a los medios de comunicación, a la justicia, entre otros, sólo serán eficaces, si atienden la especificidad cultural indígena. Dicho de otro modo, no basta que se reconozcan y se establezcan los derechos, sino que es indispensable establecer los medios para ejercerlos plenamente.

Lo que se pretende en esta iniciativa, respecto de los derechos contenidos en este apartado, es garantizar su ejercicio, tomando en consideración la cultura y la identidad de los pueblos indígenas y afroamericano de nuestra entidad.

En ese sentido, en el contexto estatal, y en términos del artículo 2 de la Declaración de la UNESCO, se pretende establecer bases sólidas del pluralismo cultural que "... constituye la respuesta política al hecho de la diversidad cultural." -puesto que- *"Inseparable de su contexto democrático, el pluralismo cultural es propio a los intercambios culturales y al desarrollo de las capacidades creadoras que alimentan la vida pública."*

Asimismo, materializa lo establecido en la Declaración de los principios de la cooperación cultural internacional (UNESCO, 1966), que afirma: *"toda cultura tiene una dignidad y un valor que deben ser respetados y protegidos"* y que, *"...todo pueblo tiene el derecho y el deber de desarrollar su cultura"*, concluyendo, *"Todo ello indica que los pueblos tienen derechos colectivos a la integridad cultural, incluido el derecho a definir, interpretar y determinar el carácter de los futuros cambios de sus culturas."*

6.7.1. Patrimonio cultural, propiedad intelectual y conocimientos tradicionales

Conforme al artículo 2 numeral 1 de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial de la UNESCO, se entiende por *"patrimonio cultural inmaterial, los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas, -junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que le son inherentes- en las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos, reconozcan como parte integrante de su patrimonio [...] que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su*



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad...".

Por su parte, el patrimonio cultural indígena, en términos del artículo 31, numeral 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, comprende "... los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, y las artes visuales e interpretativas...".

Respecto de los cuales, esta misma disposición establece que, "Los pueblos indígenas tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas. [...] También tienen derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su propiedad intelectual de dicho patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales y sus expresiones culturales tradicionales".

Complementando estas definiciones, la Relatora Érica-Irene A. Daes, en el estudio que se ha citado, señala que:

"...El "patrimonio" incluye todas las expresiones de la relación entre el pueblo, su tierra y otros seres vivos y espíritus que comparten esa tierra, y es la base para mantener relaciones sociales, económicas y diplomáticas con otros pueblos, con los que se comparte. Todos los aspectos del patrimonio están relacionados entre sí y no se pueden separar del territorio tradicional de un determinado pueblo. Cada pueblo indígena debe decidir por sí mismo los aspectos tangibles e intangibles que constituyen su patrimonio."

Sobre esta base, en la presente iniciativa se ha considerado de vital importancia adoptar el concepto de patrimonio cultural, en los términos abordados en los instrumentos internacionales y estudios antes indicados, a fin de salvaguardar la amplia diversidad cultural, lingüística y de conocimientos existentes en los pueblos indígenas y afromexicano de nuestra entidad.

Para ello, en el apartado A, fracción IX del artículo 16, se propone reconocer el derecho de los pueblos indígenas y afromexicano, a mantener, recuperar, controlar y fortalecer su patrimonio cultural, material e inmaterial, sus cosmovisiones, sus conocimientos tradicionales, valores y principios, sus expresiones culturales, sus lenguas y todos los demás elementos que constituyan su cultura e identidad.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Por otra parte, asociado al concepto de patrimonio cultural, se plantea el de propiedad intelectual colectiva de los pueblos indígenas y afroamericano. En este otro concepto se pone énfasis en el derecho de propiedad colectiva de estos pueblos, sobre sus conocimientos, creaciones, composiciones, obras literarias, vestigios arqueológicos e históricos, manifestaciones de sus ciencias, tecnologías y culturas, comprendidos los recursos humanos y genéticos, las semillas, las medicinas, el conocimiento de las propiedades de la fauna y la flora, las tradiciones orales, las literaturas, los diseños, los deportes y juegos tradicionales, las artes visuales e interpretativas, entre otros, así como su derecho a disponer, usar y disfrutar de ellos.

En el apartado B, fracción VII del artículo 16, de la Constitución local, se propone establecer el correlativo deber del Estado de adoptar, en conjunto con los pueblos indígenas y afroamericano, medidas legislativas y administrativas, para reconocer y proteger la propiedad colectiva respecto de ese patrimonio cultural, sus expresiones culturales tradicionales, sus conocimientos y prácticas tradicionales, lenguas y sus recursos genéticos. Asimismo, en la fracción VIII del referido artículo, se propone establecer la obligación de las autoridades estatales y municipales, de impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas de los pueblos indígenas y afroamericano, y a promover una relación intercultural en la entidad.

Es importante señalar que se adoptan los conceptos de patrimonio cultural material e inmaterial y propiedad, resaltando su carácter colectivo, mismo que, cuando así corresponda, impida que la creación, elaboración o difusión se atribuya a un individuo en particular o, en algunos casos, a una comunidad específica. Asimismo, se adoptan estos conceptos a fin de hacer uso a su característica de ser oponibles contra terceros, de tal forma que se puedan salvaguardar los elementos que los integran, respecto de intereses ajenos a dichas comunidades, y frente al saqueo y la creciente comercialización.

Al respecto, la Organización de las Naciones Unidas³⁸, registra que en estos últimos años los pueblos indígenas han manifestado su preocupación por la propiedad intelectual sobre su patrimonio en diversas declaraciones internacionales, entre ellas la Declaración de Manila (1988), la Declaración de Kari Oca (1992), la Declaración de Mataatua (1993) y la Declaración de las mujeres indígenas en Beijing (1995). Esta preocupación se manifestó también en las declaraciones finales del órgano coordinador de los pueblos indígenas de

³⁸ Folleto No. 12 de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), disponible en: <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/GuideIPleaflet12sp.pdf>



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

la cuenca del Amazonas (1994) y en la Consulta Regional del Pacífico Sur sobre los conocimientos y los derechos de propiedad intelectual de los pueblos indígenas (1995).

Por otra parte, estos conceptos, y en especial el de propiedad colectiva, son indispensables frente al vacío legal existente, tanto en nuestra entidad como a nivel federal.

En efecto, a nivel federal se cuenta con la Ley Federal de Derechos de Autor y la Ley de Propiedad Industrial. La primera, tiene por objeto la salvaguarda y promoción del acervo cultural de la Nación; protección de los derechos de los autores, de los artistas, intérpretes o ejecutantes, así como de los editores, de los productores y de los organismos de radiodifusión, en relación con sus obras literarias o artísticas, así como otros derechos de propiedad intelectual. Para esta ley, el autor es el único, primigenio y perpetuo titular, en relación con las obras de su creación, y le corresponde el derecho de explotar de manera exclusiva sus obras o de autorizar a otros, su explotación, en cualquier forma, dentro de los límites que establece la misma.

Por su parte, la Ley de Propiedad Industrial protege figuras como: patentes, marcas, secreto industrial, modelos de utilidad, avisos comerciales; así como la denominación de origen³⁹; a esta última figura se han acogido algunos productores y artesanos indígenas; esta legislación otorga a los inventores, el derecho exclusivo para su explotación en su provecho, teniendo que tramitar el registro y protección de estos derechos ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial (IMPI).

Como se puede observar, estas disposiciones no atienden ni regulan la propiedad colectiva que demandan los pueblos indígenas y afroamericano. De ahí la importancia de establecer en nuestra Constitución, la propiedad colectiva *sui generis*, atendiendo las recomendaciones de diversos organismos internacionales, en especial, las formuladas por la Relatora Érica-Irene A. Daes, en el estudio titulado "La Soberanía permanente de los Pueblos Indígenas sobre sus recursos naturales", en el que expresa la necesidad de:

"Elaborar y promover tipos sui generis de propiedad: colectiva, inalienable, indivisible, inembargable, imprescriptible, aplicando el bagaje de principios y experiencias desarrolladas en la defensa de tierras y recursos. En el entendido de que se trata de resguardar derechos soberanos. Ello pasa por destacar la centralidad del principio de la

³⁹ Se entiende por denominación de origen, el nombre de una región geográfica del país que sirva para designar un producto originario de la misma, y cuya calidad o característica se deban exclusivamente al medio geográfico, comprendido en éste los factores naturales y los humanos. Artículo 156 de la Ley de Propiedad Industrial.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

*soberanía permanente de los pueblos indígenas sobre sus recursos, un asunto crucial de la autodeterminación de los pueblos indígenas.*⁴⁰

Finalmente, esta iniciativa pone a nuestra entidad a la par de otras experiencias en América Latina, como es el caso de la Ley número 20 sobre el "Régimen Especial de Propiedad Intelectual sobre los Derechos Colectivos de los Pueblos Indígenas", adoptada el 26 de junio de 2000, por la República de Panamá, que conforme a su artículo 1, establece:

"Esta Ley tiene como finalidad proteger los derechos colectivos de propiedad intelectual y los conocimientos tradicionales de los pueblos indígenas sobre sus creaciones, tales como invenciones, modelos, dibujos y diseños, innovaciones contenidas en las imágenes, figuras, símbolos, gráficos, petroglifos y otros detalles; además, los elementos culturales de su historia, música, arte y expresiones artísticas tradicionales, susceptibles de un uso comercial, a través de un sistema especial de registro, promoción y comercialización de sus derechos, a fin de resaltar los valores socioculturales de las culturas indígenas y hacerles justicia social."

También se cuenta con el caso del Perú que cuenta con la Ley número 28216 de protección al acceso a la diversidad biológica peruana y los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas y cuyo objeto es otorgar protección al acceso a la diversidad biológica peruana y a los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas⁴¹.

6.7.2. Salud y medicina tradicional

Respecto de esta temática, se pueden distinguir tres aspectos centrales que requieren atención específica. En primer término, el derecho a la salud al nivel más alto posible, atendiendo a que, por la marginación en la que se encuentran las comunidades, sólo se ven beneficiadas por servicios de salud públicos con deficiente calidad; el segundo aspecto tiene que ver con el acceso a la salud, lo que implica la presencia de intérpretes y traductores, así como el establecimiento de un sistema de salud intercultural; finalmente, en un tercer nivel de atención, se propone reconocer la medicina tradicional⁴², como una expresión de la autonomía y como elemento central en la atención de la salud de los pueblos indígenas y afroamericano.

⁴⁰ Daes, Erica-Irene: "La Soberanía permanente de los Pueblos Indígenas sobre sus recursos naturales". E/CN.4/Sub.2/2004/30, Ginebra, 13 de Julio de 2004.

⁴¹ http://www.wipo.int/wipolex/es/results.jsp?countries=PE&cat_id=18

⁴² La Organización Mundial para la Salud ha definido a la Medicina Tradicional como "Una firme amalgama de práctica médica activa y experiencia ancestral y como la suma de todos los conocimientos teóricos y prácticos explicables o no, utilizados para diagnóstico, prevención y supresión de trastornos físicos, mentales o sociales, basado exclusivamente en la experiencia y la observación (transmitidos verbalmente o por escrito de una generación a otra)". (Informe de la Asamblea Mundial de Salud 1977).



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

Estas tres dimensiones se desprenden de lo establecido por los artículos 21 y 24 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, 24 y 25 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, así como la iniciativa de Salud de los Pueblos Indígenas de América de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)⁴³.

Asimismo, el artículo 2º de la Constitución Federal, en su apartado B, establece el deber de la Federación, los Estados y los Municipios de asegurar a los pueblos el acceso efectivo a los servicios de salud, mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de las personas indígenas mediante programas de alimentación pertinentes culturalmente, en especial para la población infantil.

Para atender esta realidad y armonizar nuestro marco constitucional con las disposiciones contenidas en los instrumentos internacionales y la Constitución Federal, en la presente iniciativa se propone adicionar un párrafo al artículo 12, estableciendo la obligación del Estado, de garantizar que las personas indígenas y afromexicanas, sin discriminación alguna, tengan acceso a todos los servicios sociales y de salud física y mental del nivel más alto posible, con pleno respeto a la diversidad cultural.

Como una expresión de la autonomía, en el artículo 16, apartado A, fracción XI, se propone reconocer a los pueblos indígenas y afromexicano, el derecho a mantener, fortalecer y ejercer su medicina tradicional, a través de sus instituciones, saberes y prácticas de salud, incluida la conservación de plantas medicinales, animales, minerales, aguas, tierras y espacios sagrados de interés vital.

Asimismo, en el citado artículo 16, apartado B, fracción XI, se propone establecer el deber correlativo del Estado, de garantizar por medio de las autoridades estatales y municipales, el reconocimiento, fortalecimiento y promoción de su medicina tradicional, así como el establecimiento de un sistema de atención médica intercultural, que incluya la formación intercultural de profesionales de la salud y la prestación de servicios de traducción e interpretación en lenguas indígenas.

⁴³ "Resolución 2. Instar a los Gobiernos Miembros a que "...d). Promuevan la transformación de los sistemas de salud y apoyen el desarrollo de modelos alternativos de atención de la población indígena, dentro de la estrategia de los SILOS, incluyendo la medicina tradicional y la investigación sobre su calidad y seguridad" Resolución V. "Salud de los Pueblos Indígenas" Aprobada por la XXXVII Reunión del Consejo Directivo del Comité de Planificación y Programación de la Organización Panamericana de la Salud (OPS), celebrado en Winnipeg, Canadá, abril de 1993.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Este tema tiene especial relevancia, dado que se trata de un sistema de conocimientos y saberes ancestrales de los pueblos indígenas, que se encuentra sometido a una doble y contradictoria amenaza, cuyo rápido avance lo coloca en riesgo de una pérdida definitiva.

La primera, la constituye el proceso de discriminación, devaluación cultural y hasta persecución, a que ha estado sometido por parte de la medicina occidental, que descalifica a este sistema terapéutico; misma que ha llegado a interiorizarse entre las propias comunidades indígenas, quienes comienzan hoy día a dejar de buscar las formas tradicionales de tratamiento, solicitando en cambio, el acceso al sistema clínico oficial.

La segunda amenaza, es el cada vez más acelerado proceso de sustracción de los saberes indígenas ancestrales, respecto al uso medicinal de la biodiversidad, por parte de intereses ajenos a los pueblos indígenas y afromexicano y a sus comunidades, con el objeto de patentar y controlar -con fines de lucro- los recursos biogenéticos y los principios activos de plantas medicinales, patrimonio de los pueblos indígenas.

En suma, con la presente iniciativa de reforma constitucional, se busca garantizar la coexistencia armónica, en un plano de igualdad y respeto, de dos sistemas de salud que en los hechos, han existido en nuestra entidad, apartándose de la lógica de subordinación de la medicina tradicional al sistema estatal de salud.

6.7.3 Lenguas indígenas

Las lenguas indígenas constituyen uno de los elementos fundamentales de la cultura e identidad de los pueblos indígenas. Su existencia permite transmitir y recrear la cultura, así como manifestar su visión del mundo. En nuestro país se ha constituido en el principal referente de identidad con el que la sociedad percibe la diversidad étnica, cultural y lingüística, admitiendo la necesidad de convivir con ella. Hoy, la pervivencia de una lengua equivale a la existencia del pueblo mismo.

Al respecto, el artículo 2º de la Ley General de Derechos lingüísticos de los Pueblos Indígenas, establece que, las lenguas indígenas son *"...aquellas que proceden de los pueblos existentes en el territorio nacional antes del establecimiento del Estado Mexicano, además de aquellas provenientes de otros pueblos indoamericanos, igualmente preexistentes que se han arraigado en el territorio nacional con posterioridad y que se reconocen por poseer un conjunto ordenado y sistemático de formas orales funcionales y simbólicas de comunicación"*.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

No obstante, las lenguas indígenas han enfrentado un contexto de discriminación, exterminio y asimilación cultural⁴⁴, que las coloca en alto riesgo de desaparecer. En nuestro Estado, todas las lenguas indígenas están sometidas a estas condiciones de existencia, situación que es de extrema gravedad y emergencia para el ixcateco, zoque, chocholteco, amuzgo, chontal, así como una decena de variantes lingüísticas del mixteco y zapoteco, entre otras, cuya pervivencia depende de una acción concertada e integral de toda la sociedad y el Estado.

Por esta razón, además del reconocimiento y protección de las culturas y lenguas indígenas establecidas en el apartado A, fracción IV del artículo 2º de la Constitución Federal, artículo 16 de la Constitución local y en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, es indispensable ampliar estas disposiciones, y concretarlas a la realidad oaxaqueña, a fin de garantizar la existencia, desarrollo y mantenimiento de las lenguas indígenas, en especial aquellas que han sufrido mayor agresión y que están a punto de desaparecer.

En esta dirección, en el artículo 16 apartado A, fracción IX, se propone reconocer el derecho de los pueblos indígenas y afroamericano, a mantener, recuperar, controlar y fortalecer sus lenguas, como parte de su patrimonio cultural. Asimismo, en el artículo 16 apartado B, fracción IX, se propone establecer el deber correlativo del Estado y los municipios, para establecer instituciones, medidas y mecanismos, en coordinación con los pueblos y comunidades indígenas, para el reconocimiento, fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas del Estado. De igual forma, en el contenido del mismo articulado, se establece la obligación de promover el respeto y el conocimiento de la diversidad cultural y lingüística de la entidad.

En el párrafo quinto del artículo 16, se propone establecer el derecho colectivo a utilizar las denominaciones como pueblo y comunidad, en sus propias lenguas. Asimismo, en el apartado B, fracción II de este propio precepto, se propone ampliar a los intérpretes, defensores y peritos, la exigencia de que sean hablantes de la lengua indígena de los lugares en que desarrollen su actividad.

En el artículo 126, párrafo quinto, se plantea igualmente, que los docentes deben tener el perfil requerido para impartir una educación comunitaria, indígena e intercultural, incluyendo el conocimiento de la cultura regional, y el dominio de la lengua indígena

⁴⁴ "La asimilación cultural consiste en que una cultura dominante influye sobre otra, haciendo que la segunda pierda su carácter, debido en primer lugar, al cambio de conducta de los miembros de la comunidad y, en segundo lugar, a la adopción de nuevas costumbres". Crystal David. (2001). La Muerte de las Lenguas. Madrid. Cambridge University Press.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

correspondiente; con ello se busca resolver la contrariedad que existe actualmente en las instituciones educativas ubicadas en estas comunidades, donde los docentes no se encuentran en su región cultural o lingüística, y tampoco muestran disposición por conocer y vincularse con la cultura donde están laborando.

Por otro lado, en el artículo 13 se propone establecer un mecanismo para el efectivo acceso al derecho de petición, al proponer que este derecho se pueda ejercer a través de sus respectivas lenguas indígenas, presentándolas por escrito ante los órganos estatales. Para ello, el Estado, ajustándose al sentido expresado por el peticionario, proveerá los servicios necesarios para la elaboración escrita de toda petición verbal, así como de la traducción e interpretación pertinentes y necesarias.

Finalmente, se propone establecer en el artículo 57 de la Constitución local, que las leyes que expida el Congreso local, se traduzcan a las lenguas indígenas del Estado.

6.7.4. Educación comunitaria indígena con perspectiva intercultural

Desde la creación de la Secretaría de Educación Pública, y durante todo el siglo XX, se implementaron modelos educativos que impusieron una visión homogénea de nación, con una sola lengua y una sola cultura para todos los mexicanos. Diferentes gobiernos enfatizaron la idea de que la diversidad cultural y lingüística de la nación constituía un obstáculo para el desarrollo del país; para ello implementaron una política de castellanización compulsiva, prohibiendo el uso de las lenguas originarias en el ámbito escolar y en la vida pública, por considerarlas simples dialectos atrasados y carentes de valor para la formación de los alumnos y ciudadanos de la sociedad nacional en su conjunto⁴⁵.

Aunque actualmente se reconoce el carácter pluricultural de la nación, los sistemas educativos nacional y estatal no han considerado plenamente, en sus políticas, programas y acciones, la inclusión de los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano, en materia de educación, así como el conocimiento, reconocimiento, valoración y promoción de la riqueza multicultural y multilingüe que caracteriza a nuestra nación.

En la política educativa sigue imperando la aspiración de la homogeneidad cultural, sin tomar en cuenta los modelos educativos con pertinencia cultural y orientación intercultural,

⁴⁵ Memoria de los Foros de Consulta sobre los Conocimientos y Valores de los Pueblos Originarios de Chihuahua, Sonora y Sinaloa. CGEIB, 2006.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

así como la posibilidad de que los pueblos indígenas puedan implementar sus propios modelos educativos, de acuerdo a sus necesidades y características, en ejercicio de su libre determinación y autonomía.

Por esta razón, resultan necesarios cambios legislativos que permitan armonizar la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca con el marco normativo nacional, como la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación y otras leyes y normas secundarias; así como con el marco normativo internacional, como el Convenio 169 de la OIT y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, entre otros, en materia de Educación.

En especial, lo dispuesto por los siguientes preceptos:

Artículo 27 del Convenio 169 de OIT, que dispone:

- “1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.*
- 2. La autoridad competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.*
- 3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárseles recursos apropiados con tal fin”.*

Artículo 14 numeral 1 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, que establece:

“Los Pueblos Indígenas tienen derecho a establecer y controlar sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios idiomas, en consonancia con sus métodos culturales de enseñanza y aprendizaje”.

A su vez, el artículo 2° de la Constitución Federal, apartado B, fracción II, señala:

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



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

...
 II.- *Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.*

De igual forma, los artículos 11 y 13 fracciones I y V de la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, establecen:

"ARTÍCULO 11. Las autoridades educativas federales y de las entidades federativas, garantizarán que la población indígena tenga acceso a la educación obligatoria, bilingüe e intercultural, y adoptarán las medidas necesarias para que en el sistema educativo se asegure el respeto a la dignidad e identidad de las personas, independientemente de su lengua. Asimismo, en los niveles medio y superior, se fomentará la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad y los derechos lingüísticos.

ARTÍCULO 13. Corresponde al Estado en sus distintos órdenes de gobierno la creación de instituciones y la realización de actividades en sus respectivos ámbitos de competencia, para lograr los objetivos generales de la presente Ley, y en particular las siguientes:

...
 I. *Incluir dentro de los planes y programas, nacionales, estatales y municipales en materia de educación y cultura indígena las políticas y acciones tendientes a la protección, preservación, promoción y desarrollo de las diversas lenguas indígenas nacionales, contando con la participación de los pueblos y comunidades indígenas;*

...
 V. *Supervisar que en la educación pública y privada se fomente o implemente la interculturalidad, el multilingüismo y el respeto a la diversidad lingüística para contribuir a la preservación, estudio y desarrollo de las lenguas indígenas nacionales y su literatura;"*

En la presente iniciativa, se plantea desarrollar estas disposiciones a través del reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas y afroamericano a implementar sistemas y modelos educativos propios, de conformidad con sus características y necesidades; así como el derecho a la educación intercultural para todos, misma que promueva el conocimiento, respeto y valoración de la diversidad cultural y lingüística del Estado.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

De esta forma, en el apartado A, fracción X del artículo 16, se propone que los pueblos indígenas y afroamericano puedan participar en el quehacer educativo y determinar e implementar sus sistemas y modelos educativos comunitarios, indígenas e interculturales, de conformidad con las realidades culturales, lingüísticas, artísticas, espirituales, ecológicas y económicas de dichos pueblos, así como con sus aspiraciones de vida, en coordinación con las instancias competentes.

En congruencia con lo anterior, en el artículo 16, apartado B, fracción X, se propone establecer el deber del Estado, de garantizar e impartir en los pueblos indígenas y afroamericano, una educación comunitaria, indígena e intercultural, en todos los niveles, así como promover en todo el sistema educativo estatal, la interculturalidad, el respeto y el conocimiento de la diversidad cultural y lingüística de la Entidad. Asimismo, con la participación plena y efectiva de los pueblos indígenas y afroamericano, definir y desarrollar programas y proyectos educativos que atiendan los valores, realidades, culturas y aspiraciones de vida de dichos pueblos. Por otro lado, se reconoce y se impulsa una educación intercultural en la población no indígena, donde ya comienza a haber experiencias de este tipo.

En los párrafos segundo y tercero del artículo 126 constitucional, se propone que, los sistemas, planes y métodos de enseñanza, sean adaptados y respondan a las realidades culturales, lingüísticas, artísticas, espirituales, ecológicas y económicas de los pueblos indígenas y afroamericano. Asimismo, que la educación que imparta el Estado deberá tener, como uno de sus fines, fomentar el respeto y conocimiento de la diversidad cultural y lingüística de la entidad.

En el cuarto párrafo se propone sustituir los términos "valores tradicionales", por el de "valores culturales", y "región étnica", por "pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas", atendiendo a su reconocimiento como sujetos de derecho en la presente iniciativa. También se establece que, para ser integral, la enseñanza deberá comprender la historia, geografía, ecología y valores culturales de los pueblos indígenas y afroamericano, y en general, del Estado.

En ese mismo sentido, en el quinto párrafo, se propone sustituir los términos "comunidades" por el de "pueblos", y "conservar" por el de "preservar" las lenguas indígenas, atendiendo al alto riesgo de desaparición en que se encuentran éstas.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

De igual manera, en ese mismo párrafo, se propone establecer que el Estado debe garantizar e impartir una educación comunitaria, indígena e intercultural, en todos los ámbitos y niveles, bajo el principio de la comunalidad. Con esta propuesta se impulsa desde la educación, el respeto y conocimiento de las diversas culturas, al mismo tiempo que se promueve una relación de interculturalidad con toda la población de la entidad.

Se busca también enriquecer el texto de la fracción II del artículo 126, adicionando un inciso d) que refiera que, la educación, además de ser democrática, nacional y de contribuir a la mejor convivencia humana, deberá ser intercultural, en la medida que deberá contribuir a la presencia e interacción equitativa de las diversas culturas y pueblos de la entidad, y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del dialogo y de una actitud de reconocimiento y respeto mutuo.

Con relación a la demanda de los pueblos indígenas y afroamericano, de participar en la definición y desarrollo de los programas educativos, se propone en la fracción III, del citado artículo 126, la obligación del Ejecutivo Estatal de considerar la opinión de dichos pueblos y sus comunidades al determinar los planes y programas de estudio de educación primaria, secundaria y normal.

Finalmente, se adiciona una fracción VII, en la que se establece que los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, podrán diseñar e implementar proyectos educativos, de acuerdo a sus características propias.

Las propuestas que se han citado, tienden principalmente a considerar el momento histórico que vive Oaxaca, de suma trascendencia para que la política educativa estatal asuma el compromiso de impulsar la construcción del rostro plural de la entidad, con el fin de construir y posibilitar un nuevo marco jurídico que establezca las bases para poder determinar una educación donde las necesidades y demandas de los pueblos indígenas y afroamericano, sean satisfechas.

6.7.5 Comunicación comunitaria indígena y con perspectiva intercultural

Durante la última década se han desarrollado una gran cantidad de procesos de comunicación comunitaria, impulsadas por autoridades municipales y comunales, comuneros, comuneras y organizaciones indígenas, quienes han concebido y mostrado que los medios de comunicación son una herramienta fundamental para fortalecer, potenciar y desarrollar los distintos aspectos de la cultura, además de implicar una



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

ventana para conocer otras realidades, difundir sus derechos, mostrar la importancia de la vida comunitaria y como un ejercicio de la libertad de expresión y el derecho a la información.

Producto de esta experiencia, actualmente se cuenta con aproximadamente 80 radios comunitarias a lo largo de casi toda nuestra entidad; innumerables producciones audiovisuales que han obtenido reconocimientos en festivales locales, nacionales e internacionales; páginas electrónicas y recientemente dos experiencias de telefonía celular comunitaria.

Esta realidad comunicativa, nos habla de un Oaxaca indígena creativo, emprendedor y con capacidad de incluirse en la globalización desde lo local, dando un contenido específico a los medios de comunicación, de tal forma que en el contexto nacional e internacional, se ha comenzado a hablar de la "comunicación indígena", cuyo objeto primordial no está asociado a fines de lucro, sino de intercomunicación entre lo propio y lo ajeno. Con ello, la interculturalidad se advierte como una aspiración cercana.

A pesar que desde 2001, se estableció en el Apartado B, fracción VI del artículo 2º de la Constitución Federal, el derecho de los pueblos indígenas a adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación, hasta hoy, estas iniciativas de comunicación indígena se han establecido y están operando, con sus propios recursos, en algunos casos con limitados apoyos de autoridades municipales o de la sociedad civil. De igual forma, no existen las bases ni las condiciones para que accedan al disfrute pleno de los avances científicos y tecnológicos; por ello, se requiere desarrollar las disposiciones constitucionales y convencionales sobre la materia, a fin de consolidar su existencia.

En particular, requiere una regulación específica en nuestra Constitución local, lo dispuesto por el artículo 2º apartado B, fracción VI, y 28 de la Constitución Federal, concretamente lo relativo a las recientes reformas en materia de telecomunicaciones, establecidas en este último precepto, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 11 de junio de 2013, mismas que expresamente disponen:

"Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

B. La Federación, los Estados y los Municipios [...] 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.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

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

...

VI. ... Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen."

"Artículo 28.-

...

Las concesiones podrán ser para uso comercial, público, privado y social que incluyen las comunitarias y las indígenas, las que se sujetarán, de acuerdo con sus fines, a los principios establecidos en los artículos 2º, 3º, 6º y 7º de esta Constitución."

De igual modo, lo establecido en el artículo 16 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas:

"Artículo 16.-

"1. Los pueblos indígenas tienen derecho a establecer sus propios medios de información en sus propios idiomas y a acceder a todos los demás medios de información no indígenas sin discriminación.

2. Los Estados adoptarán medidas eficaces para asegurar que los medios de información públicos reflejen debidamente la diversidad cultural indígena. Los Estados, sin perjuicio de la obligación de asegurar plenamente la libertad de expresión, deberán alentar a los medios de información privados a reflejar debidamente la diversidad cultural indígena."

De conformidad con estas disposiciones, y atendiendo el pacto federal, corresponde a la federación la administración del espectro radioeléctrico mediante el otorgamiento de las concesiones que procedan, mientras que a nuestra entidad toca establecer las bases constitucionales y legales, que generen las condiciones necesarias para que los pueblos y las comunidades indígenas y afromexicanas, adquieran, operen y administren sus propios medios de comunicación.

En este marco, la presente iniciativa tiene como finalidad establecer los lineamientos generales para adoptar medidas y políticas públicas estatales en materia de comunicación indígena e intercultural, que contribuyan al fortalecimiento de la cultura y la diversidad de nuestra entidad, así como al pleno ejercicio de los derechos reconocidos en la misma.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

De esta forma, en el artículo 3° de la Constitución local se propone garantizar y apoyar el ejercicio periodístico comunitario de los pueblos indígenas y afroamericano, en cualquier medio de comunicación, como una forma específica de la actividad periodística, que en general es realizado por personas con alto grado de vulnerabilidad y discriminación, entre otras, por no contar con acreditaciones académicas en la materia. Asimismo, porque realizan sus actividades en condiciones de mayor riesgo, razón por la cual, con esta base constitucional, se habrán de tipificar las conductas y establecer las condiciones de protección específica.

En el artículo 16, apartado A, fracción XII, como una expresión de la libre determinación y autonomía, se propone reafirmar el derecho de los pueblos indígenas y afroamericano, a adquirir, establecer, operar y administrar sus propios medios de comunicación e información, señalando expresamente que en dichos medios, se hará uso de sus culturas y lenguas.

Por su parte en el apartado B, fracción XIV de este mismo precepto, se establece el correlativo deber de las autoridades estatales y municipales, de crear las condiciones a fin de que dichos pueblos puedan adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación e información; facilitar recursos públicos suficientes y oportunos; así como de propiciar el desarrollo e instalación de nuevas tecnologías de información, comunicación y telecomunicaciones, que permitan la interconexión y facilitar el acceso a la información pública y a otros medios de comunicación.

Finalmente, en el primero de los artículos citados, se propone establecer que dichos pueblos puedan acceder a los medios de información y comunicación no indígenas, públicos y privados, en condiciones de equidad e interculturalidad y sin discriminación alguna, situación que, entre otras cosas, debe propiciar el deber estatal de considerar los contenidos que los propios pueblos generen, para ser transmitidos en los espacios de tiempo estatal.

La comunicación, en los términos planteados en esta iniciativa, es un instrumento de gran valía para construir una sociedad participativa, democrática, incluyente e intercultural. Su ejercicio, por parte de los pueblos indígenas y afroamericano, implica la posibilidad de establecer una relación directa y fluida, donde los sujetos sociales, que en otros tiempos fueron simples espectadores o destinatarios de la información, sean los principales protagonistas de su historia.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

6.8 Derechos específicos de las mujeres, niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y migrantes indígenas y afromexicanos

Como se ha descrito en el apartado de diagnóstico del presente documento, en contraste con la gran riqueza cultural, lingüística y natural de Oaxaca, la mayoría de las comunidades y pueblos indígenas y afromexicano, viven en condiciones de inequidad, discriminación y altos niveles de pobreza. Esta situación se acentúa en mayor medida en el caso de las mujeres, las y los niños, adolescentes, jóvenes, personas de la tercera edad, personas con discapacidad y personas migrantes, por factores tanto internos como externos, que requieren una urgente atención.

Por esta razón, en la presente iniciativa de reforma constitucional, además de establecer derechos colectivos, se desarrollan derechos específicos, en algunos casos, constituyéndose en salvaguardas que deben atender, respetar e impulsar las autoridades indígenas y en otras, derechos frente al Estado. Tanto los derechos colectivos como los específicos, buscan superar las actuales condiciones de vida de estos sectores de la población.

6.8.1. Mujeres

No es ajena a los pueblos la idea de igualdad entre hombre y mujer; en su cosmogonía la vida transcurre en una permanente e insoluble dualidad y complementariedad. Por ello, es compatible con sus normas, instituciones y formas de organización, el principio de equidad que se impulsa desde la perspectiva de género, a fin de superar las condiciones al interior de los pueblos en las que se exige igualdad de derechos y obligaciones.

Ha sido un consenso que, en el caso de las mujeres indígenas, su situación actual se debe a su condición social, cultural y de género; lo mismo ocurre con las mujeres afromexicanas, quienes han exigido que se impulse su participación y representación en todos los espacios de toma de decisión que trascienda la vida política, económica, social y cultural. En consecuencia, la presente iniciativa contempla propuestas para superar estas condiciones, estableciendo derechos específicos para las mujeres indígenas y afromexicanas.

Además, las propuestas atienden las recomendaciones formuladas por los distintos mecanismos especializados en la temática, en el ámbito internacional; entre ellas:



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

La Plataforma de Acción de la IV Conferencia Mundial de la Mujer, convocada por la ONU y celebrada en Beijing, China, en 1995, en la que se señaló, como uno de los objetivos estratégicos, garantizar la igualdad y la no discriminación hacia las mujeres, ante la ley y en la práctica; asimismo, se insta a los países, a revisar las leyes nacionales y las prácticas jurídicas, a fin de asegurar la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos, revocar aquellas leyes que discriminen por motivos de sexo y eliminar el sesgo por género en la administración de justicia.

Por su parte, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, en el mismo sentido estatuye el compromiso de los Estados firmantes, de tomar todas las medidas apropiadas, incluyendo medidas legislativas, para modificar o abolir leyes y reglamentos vigentes y para modificar prácticas jurídicas o consuetudinarias que respalden la persistencia o la tolerancia de la violencia contra las mujeres.

El Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas y los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos, y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, establecen derechos específicos para las mujeres, entre otros, de gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación; de protección y garantías plenas contra todas las formas de violencia y discriminación; y de igualdad en el goce de todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales.

Por otra parte, la presente propuesta también atiende las disposiciones que el constituyente permanente estableció en los apartados A y B del artículo 2º de la Constitución Federal, relacionados con la garantía de respeto y protección de los derechos y la dignidad de la mujer, al aplicar los sistemas normativos como lo establece el apartado A, fracción II; de participación en las elecciones en condiciones de equidad según la fracción III del apartado de referencia; de incorporación de las mujeres al desarrollo de conformidad con el apartado B, fracción V y del mejoramiento de sus condiciones de salud en consonancia con la fracción VIII del apartado B.

Asimismo, la Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres en su artículo 1º obliga al Estado a regular y garantizar la igualdad entre mujeres y hombres y proponer los lineamientos y mecanismos institucionales que orienten a la Nación hacia el cumplimiento de la igualdad sustantiva en los ámbitos público y privado, promoviendo el empoderamiento de las mujeres.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Por su parte, la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia establece en sus artículos 1 y 35 la obligación del Estado para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, y establece un Sistema Nacional de Prevención de la violencia contra las mujeres para lograrlo.

De igual manera, la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en su artículo 2 dispone que el Estado deberá eliminar aquellos obstáculos que limiten e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país; para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sus leyes y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

Entre otras leyes estatales que reconocen una serie de derechos a las mujeres están, la Ley de Asistencia y Prevención de la Violencia Intrafamiliar para el Estado de Oaxaca, la Ley de Igualdad entre Mujeres y Hombres para el Estado de Oaxaca, la Ley Estatal de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia de Género y la Ley Estatal de Salud, legislación que dispone el respeto a los derechos de las mujeres a una vida libre de violencia, al acceso a oportunidades en condiciones de igualdad, así como a la atención y trato con respeto a las especificidades culturales de las mismas.

No perdemos de vista que en los últimos años, se han realizado reformas para mejorar las condiciones de vida de las mujeres en general; sin embargo, dada la especificidad y situación aún más vulnerable de la mujer indígena y afroamericana, se ha considerado indispensable formular propuestas de derechos específicos.

Para ello, en el artículo 12 de la Constitución local, se formulan las siguientes propuestas:

En los párrafos sexto y vigésimo tercero se propone establecer la garantía de cuidado y protección especial a las mujeres indígenas y afroamericanas, en materia de salud, respetando su cultura y prohibiéndose la imposición de programas o acciones de control natal sin su consentimiento, con lo cual el derecho de acceso a la salud, tendrá una especificidad acorde a su cultura, poniendo especial énfasis en los casos de embarazo, parto y puerperio. Con esta propuesta se busca establecer las bases para alcanzar una salud pertinente e intercultural.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

En el párrafo décimo, se propone ampliar el derecho a vivir una vida libre de violencia, estableciendo como causas, además de las razones de género, la condición étnica cultural.

En el párrafo vigésimo se propone establecer un conjunto de deberes estatales con relación a esta temática, a fin de que se establezca que todos los derechos económicos, sociales y culturales, se garanticen con perspectiva de género y en condiciones de no discriminación, no subordinación y trato igualitario.

En otra dirección, teniendo a las comunidades y pueblos como destinatarios, se establece en el apartado A, fracción II del artículo 16 de la Constitución local, la salvaguarda de respetar la dignidad e integridad de las mujeres, al momento de aplicar sus sistemas normativos indígenas.

En el mismo sentido, para atender un reiterado reclamo de las mujeres, relativo al derecho de acceder a la tierra y los recursos o bienes naturales, en la parte final del apartado A de este artículo, se reconoce a las mujeres indígenas y afromexicanas, el derecho de uso y disfrute de la tierra; rompiendo con ello, con la vieja tradición, impulsada por la reforma agraria, de reconocer como titular de derechos agrarios al jefe –masculino– de familia. Esta disposición, si bien se ocupa de una materia que hemos señalado, corresponde a la competencia federal, busca tener implicaciones en la forma de organización de los pueblos; por ello, se le ubica dentro del propio artículo 16.

De igual manera, en la parte final del apartado A del artículo 16, se propone establecer el derecho de las mujeres, a participar, sin discriminación alguna y en condiciones de equidad con los varones, en las instancias comunitarias, municipales y regionales de decisión, especialmente en las asambleas y el sistema de cargos, mismas que, como se señala en diversas partes de esta iniciativa, han de realizarse de conformidad o en armonización con las prácticas democráticas de estas comunidades y pueblos.

En concordancia con esta disposición, en el artículo 25 apartado E, fracción I, se propone establecer que las asambleas generales comunitarias, máxima autoridad de las comunidades y municipios pertenecientes a los pueblos indígenas y afromexicano, se integren por ciudadanos y ciudadanas en condiciones de equidad, conforme a sus sistemas normativos, por ello, sus autoridades habrán de procurar la participación de la mujer en esta instancia comunitaria.

De la misma manera, en las disposiciones relativas al Consejo Regional y la Asociación Regional de Pueblos Indígenas y Afromexicano, contenidas en los artículos 25, apartado



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

E, fracción II y 113, fracción V, se propone establecer que para el funcionamiento de dichas Asociaciones, se constituirá un Consejo Regional, conformado por una representación de comunidades que lo integren, electa democráticamente en sus asambleas, garantizándose la participación de las mujeres.

Por lo que toca al Parlamento de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca, se propone establecer en el artículo 25, apartado E fracción IV, que este organismo se integre por representantes de dichos pueblos, electos bajo criterios de equidad y proporcionalidad, garantizándose con ello la participación de las mujeres.

6.8.2. Niños, niñas, adolescentes, jóvenes, personas de la tercera edad y personas con discapacidad

Las condiciones de inequidad y discriminación de estos sectores de la población, se identifican por una doble exclusión en los ámbitos familiar y comunitario; asimismo, por una triple invisibilidad, que se da porque no se les contempla en los programas nacionales, diseñados casi exclusivamente para la población urbana; en los programas de combate a la pobreza para comunidades indígenas, dirigidos a sectores específicos; y porque su problemática no es estudiada por investigadores o académicos.

Con relación a esta cuestión, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas, en su artículo 21, numeral 2, establece que los Estados adoptarán medidas eficaces y, cuando proceda, medidas especiales para asegurar el mejoramiento continuo de sus condiciones económicas y sociales, prestando particular atención a los derechos y necesidades especiales de los ancianos, las mujeres, los jóvenes, los niños y las personas indígenas con discapacidad.

Por su parte, la Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores, establece en su artículo 1 la obligación del Estado de garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de la política pública nacional para la observancia de los derechos de las personas adultas mayores; los principios, objetivos, programas, responsabilidades e instrumentos que la administración pública federal, las entidades federativas y los municipios deberán observar en la planeación y aplicación de la política pública nacional, y crea el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores. Asimismo, en su artículo 3 define a las personas adultas mayores, como aquellas que cuenten con sesenta años o más de edad y que se encuentren domiciliadas o en tránsito en el territorio nacional



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

De igual manera, a nivel estatal, la Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, establece en su artículo 1 que dicha ley se fundamenta en el párrafo sexto del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto garantizar a niñas, niños y adolescentes la tutela y el respeto de los derechos fundamentales reconocidos en dicha Constitución.

Asimismo, dicho instrumento, dispone en su artículo 22, numeral 2, que los Estados adoptarán medidas, conjuntamente con los pueblos indígenas, para asegurar que los niños indígenas gocen de protección y garantías plenas, contra todas las formas de violencia y discriminación. De igual forma, el apartado B, fracción VIII del artículo 2º de la Constitución Federal, establece que para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, los Estados tienen la obligación de apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes.

Con base en lo anterior, en la presente iniciativa, se propone adicionar un párrafo vigésimo tercero al artículo 12 Constitucional, a fin de que, expresamente se garantice el ejercicio y acceso pleno a los derechos a la vida, a la alimentación, a la integridad física y emocional, a preservar su identidad, a una vida libre de violencia, al desarrollo y protección integrales, a una educación comunitaria indígena e intercultural, y a la participación en todos los ámbitos, en condiciones de igualdad, no discriminación y no subordinación.

De igual manera, en la fracción II del artículo 112 Constitucional, se propone establecer que en la jurisdicción indígena, al aplicar sus sistemas normativos, se respete la dignidad e integridad de la niñez.

Por otra parte, para atender los bajos niveles de escolaridad y altos niveles de analfabetismo, descritos en el apartado de diagnóstico, en el artículo 126 Constitucional se propone que la educación responda a las realidades culturales, lingüísticas, artísticas, espirituales, ecológicas y económicas, fomentando el respeto y conocimiento de la diversidad cultural y lingüística de la entidad; para ello se establece que el Estado, garantice e imparta una educación comunitaria, indígena e intercultural, en todos los ámbitos y niveles, bajo el principio de la comunalidad, exigiéndose que los docentes tengan el perfil requerido, incluyendo el conocimiento de la cultura regional y el dominio de la lengua indígena.

En lo relacionado a las personas de la tercera edad y personas con discapacidad, se propone adicionar un párrafo vigésimo quinto al citado artículo 12 Constitucional, a efecto de establecer la obligación del Estado, de prestar particular atención a los derechos y



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

necesidades especiales de estos sectores de la población, en el contexto de los pueblos indígenas y afroamericano.

6.8.3 Migrantes

El fenómeno migratorio es ineludible en la problemática de los pueblos indígenas y afroamericano de Oaxaca, tanto por los niveles de flujo migratorio como por su importante participación en las remesas anuales.

Asimismo, porque las y los migrantes indígenas y afroamericanos, en su tránsito o estancia en otros países -especialmente en los Estados Unidos de América-, mantienen una relación estrecha con sus comunidades y con nuestra entidad, de tal forma que aún saliendo del territorio estatal, su participación es directa y de gran importancia.

Al respecto, la Declaración de las Naciones Unidas sobre derechos de los pueblos indígenas, dispone en su artículo 2, que los pueblos y las personas indígenas son libres e iguales a todos los demás pueblos y personas, y no deberán ser objeto de ningún tipo de discriminación en el ejercicio de sus derechos, en particular, la fundada en su origen o identidad indígenas. A su vez, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su artículo 2, numeral 2, dispone que los derechos que en él se enuncian, se deben gozar sin discriminación alguna por motivos de raza, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Por su parte, en el apartado B, fracción VIII, del artículo 2º de la Constitución Federal, se señala que el Estado debe *"establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero"*.

En razón de lo anterior, en el párrafo vigésimo séptimo del artículo 12 Constitucional, se propone establecer el deber del Estado de Oaxaca, de brindar asistencia integral a las y los migrantes y sus familias; fortalecer las diversas manifestaciones de identidad cultural de la población migrante en sus lugares de destino; propiciar acciones que fortalezcan la vinculación familiar y comunitaria; y prohibir la discriminación motivada por condición migratoria.

En la parte final del apartado A del artículo 16 Constitucional, se reconoce a la población migrante, el derecho de participación y representación política en la vida comunitaria y en el contexto estatal. Esta participación, en el ámbito comunitario y municipal, deberá atender el contexto específico de cada una de ellas, en particular, atendiendo las demandas y aspiraciones de participación y representación de las personas migrantes, de



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

conformidad con sus sistemas normativos. En el contexto estatal, su derecho de participación deberá estar incluido en los mecanismos de participación y representación que se están proponiendo en la presente iniciativa.

Por su parte, en la fracción XV de su apartado B, se establece la obligación del Estado de promover políticas, programas y proyectos que garanticen los derechos económicos, sociales, culturales y laborales de las y los migrantes; así como velar por el respeto de sus derechos humanos, quedando totalmente prohibida toda discriminación motivada por condición migratoria, en congruencia con las disposiciones en la materia, establecidas en la Constitución Federal y los instrumentos internacionales.

Estas importantes disposiciones, habrán de desarrollarse en la ley reglamentaria que al efecto se emita.

6.9. Reforma institucional

El reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas y afroamericano de Oaxaca, nos plantea la necesidad de revisar la estructura institucional del Estado. Dos razones básicas deben guiarnos para diseñar la nueva institucionalidad estatal a fin de alcanzar una sociedad más democrática, incluyente y justa.

La primera razón tiene que ver con la eficacia y eficiencia que debe tener el conjunto de los derechos fundamentales planteados en esta iniciativa. La eficacia de los derechos, se entiende como su real y efectiva materialización, es decir, que éstos sean efectivamente observados por las autoridades y que trasciendan en nuestra cotidianeidad. Por su parte, la eficiencia exige que cada uno de estos derechos, al aplicarse u observarse por las autoridades, generen un beneficio concreto para la ciudadanía, en este caso para los pueblos indígenas y afroamericano a los que va dirigido.

La falta de eficacia y eficiencia de los derechos indígenas, es un fenómeno que ha sido señalado con mayor énfasis después de la reforma al artículo 2º de la Constitución Federal, en gran medida porque su aplicación sólo ha sido genérica, orientadora y porque esta reforma no estableció los mecanismos específicos para su debida aplicación y justiciabilidad en el contexto de la organización estatal.

A este fenómeno, el Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de los Indígenas, Rodolfo Stavenhagen, ha denominado "brecha de implementación". En su informe al Consejo de Derechos Humanos de 27 de febrero de 2007, A/HRC/4/32, sobre el particular señaló:



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

"6. Durante los últimos años han continuado los procesos de reforma constitucional, legislativa e institucional en relación con los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo Burundi, Camboya, Marruecos, Noruega, Nicaragua y la República Bolivariana de Venezuela. En otros países se está considerando este reconocimiento, como es el caso de los procesos de reforma constitucional en Kenya y en Nepal.

7. El Relator Especial ha recibido información de distintas partes del mundo acerca de la lentitud y las dificultades de la implementación de estas reformas, así como de la frecuente inconsistencia entre la legislación relativa a los derechos de los pueblos indígenas y la legislación sectorial."

De esta forma, para garantizar la implementación de los derechos colectivos que se proponen reconocer en nuestra Constitución, es indispensable no sólo un adecuado desarrollo normativo, sino, sobre todo, un nuevo diseño institucional que garantice su ejercicio. En ambos casos será necesaria una reforma a las leyes reglamentarias y una reforma institucional con mirada de largo alcance.

La segunda razón que nos plantea la necesidad de una reforma institucional, tiene que ver con la búsqueda de instituciones democráticas que fortalezcan la legitimidad del Estado como forma de organización; se requiere un rediseño institucional para hacer un Estado más democrático e incluyente. Con ésta perspectiva se hace una revisión a las actuales instituciones y se propone la creación de un espacio estatal para los pueblos indígenas y afroamericano.

En la iniciativa se procura que las instancias de debate y decisión estatal tengan espacios para que la ciudadanía, en este caso, los pueblos indígenas y afroamericano, se expresen y tomen sus decisiones atendiendo a sus particularidades y especificidades culturales. Cuanto más tome participación el ciudadano, habrá mayor legitimidad de las instituciones y del Estado en su conjunto. Por otra parte, las instituciones deben lograr el máximo de beneficios para la sociedad, por lo que las propuestas buscan que estas instituciones respondan a sus necesidades y aspiraciones fundamentales.

En este sentido, no basta el reconocimiento formal de derechos, sino que es indispensable establecer mecanismos que garanticen su cumplimiento y justiciabilidad, situación que sólo se alcanzará mediante mecanismos de mayor participación ciudadana, con mayor razón tratándose de los pueblos indígenas y afroamericano, que han estado marginados de la toma de decisiones.

Bajo estas consideraciones, la presente iniciativa, plantea un conjunto de modificaciones institucionales que garanticen el ejercicio pleno de los derechos colectivos.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Para este efecto, en el apartado B del artículo 16, se propone que el Estado y los municipios deberán establecer las instituciones y políticas necesarias y pertinentes, que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Sobre esta base, en la fracción XXIX del artículo 80 Constitucional, se propone establecer el deber del Titular del Poder Ejecutivo de respetar y garantizar la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas reconocidos en esta Constitución, la Constitución Federal y los instrumentos jurídicos internacionales.

En el ámbito de procuración y administración de justicia se plantea la creación de Juzgados Pluriculturales que tendrán el deber jurídico de tomar en cuenta los sistemas normativos indígenas al resolver los asuntos que se sometan a su conocimiento, armonizando sus normas con las del sistema jurídico Estatal.

Asimismo, se fortalece las atribuciones de la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia para resolver los casos de inconformidad que surjan por la aplicación de los Sistemas Jurídicos Indígenas y se alegue vulneración a los derechos humanos, los principios generales de la Constitución y los derechos de la mujer. Ambas instancias jurisdiccionales, constituirán los espacios de interrelación y diálogo de los sistemas normativos indígenas y el sistema jurídico estatal, a fin de consolidar una justicia pluralista propia de una sociedad diversa como la nuestra.

En lo relacionado al Poder Legislativo, en el artículo 59 Constitucional, se propone adicionar las fracciones LXIV y LXV, para establecer el deber del Congreso del Estado de emitir las leyes necesarias para la implementación de los derechos de libre determinación, autonomía, desarrollo integral, intercultural y sostenible; para el fortalecimiento de las culturas y lenguas de los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas; así como para realizar consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, garantizando el principio de consentimiento libre, previo e informado.

A la par, en congruencia con la reforma a la Constitución Federal, en el artículo 33 fracción VIII, se contempla la posibilidad de que las ciudadanas y ciudadanos indígenas puedan acceder a las diputaciones a través de candidaturas independientes. Asimismo, en dicho artículo se establece la creación de una Circunscripción Electoral que comprenda las comunidades y municipios que se rigen por sistemas normativos internos, mediante la cual se elegirá a las diputadas y diputados que representen a los pueblos indígenas y afro-mexicano.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

En lo que atañe a otras instancias Estatales, como es el caso del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana, la iniciativa propone que los Consejeros del Consejo General de dicho instituto, conozcan de los sistemas político electorales indígenas, reconocidos en esta Constitución. Asimismo, se propone que la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca, conozca de las quejas que presenten los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, por violación de derechos indígenas, desde la perspectiva de los derechos colectivos, ya que hasta el día de hoy solo ha dado tratamiento con enfoque individual.

Finalmente, en el artículo 25, apartado E, fracción IV de la iniciativa, se propone establecer el Parlamento de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca, como un espacio de deliberación, participación y consulta en el ámbito estatal. Por la gran diversidad que caracteriza nuestra entidad, la creación del Parlamento de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca, aporta una dosis importante en el proceso de construcción de una ciudadanía pluricultural activa, asimismo, contribuye en la aspiración de contar con una democracia participativa que legitime las decisiones fundamentales de la entidad. En este sentido, será un espacio de reflexión y debate de los pueblos para obtener sus propios consensos, asimismo, será una plataforma para el diálogo con el Estado y el resto de la sociedad.

Como se advierte, se plantea una reforma Constitucional integral y transversal, a fin de generar las transformaciones sustanciales del Estado, considerando con especial énfasis los mecanismos para hacer realidad el ejercicio de los derechos. No puede ni debe ser de otra forma, dada las causas estructurales que han propiciado la situación actual en que viven los pueblos indígenas y afromexicano de Oaxaca. Como ha señalado el Relator especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas,

"4. Los problemas y retos que enfrentan los pueblos indígenas son producto de largos procesos históricos y de causas estructurales, y no se resuelven solamente con la adopción de una ley o la creación de una institución pública. Requieren de un enfoque multidimensional, de voluntad política y de la activa participación de los propios pueblos indígenas con base en el respeto a la diferencia y con sensibilidad intercultural. Esta perspectiva exige el concurso de múltiples actores comenzando por los propios pueblos indígenas, los gobiernos, la sociedad nacional en todas sus esferas y las organizaciones internacionales."

Por los motivos expuestos y en ejercicio de mis facultades constitucionales, someto a su consideración, discusión y, en su caso, aprobación de este Honorable Congreso del Estado, la:



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANO.

ARTÍCULO ÚNICO: SE REFORMA el párrafo primero del artículo 1; los párrafos tercero, cuarto y décimo del artículo 12; el artículo 16; los párrafos segundo y tercero del artículo 20; la fracción V del párrafo tercero del artículo 23; las fracciones I y IV del artículo 24; el párrafo primero, las fracciones I y II del apartado C y el apartado E, del artículo 25; los párrafos primero y segundo del artículo 29; la fracción VI del artículo 50; el artículo 52; el artículo 56; el artículo 57; la fracción XXIX del artículo 80; los párrafos segundo y tercero del artículo 91; la fracción V del artículo 105; la fracción V del apartado B del artículo 106; el artículo 110; la fracción I del apartado A, del artículo 111; el artículo 112; el párrafo séptimo de la fracción I, los incisos h) e i) de la fracción IV, la fracción V del artículo 113; el párrafo segundo y la fracción IV del apartado B del artículo 114; los párrafos segundo, tercero, cuarto y quinto, la fracción II y sus incisos b) y c), y la fracción III del artículo 126; el primer párrafo del artículo 127 y el párrafo décimo segundo del artículo 137. **SE ADICIONA** el párrafo tercero, corriéndose en su orden los subsecuentes, del artículo 3; el párrafo tercero al artículo 5; el párrafo segundo al artículo 8; los párrafos sexto, vigésimo cuarto, vigésimo sexto y vigésimo octavo, corriéndose en su orden los subsecuentes, del artículo 12; el párrafo segundo al artículo 13; el párrafo décimo séptimo, corriéndose en su orden los subsecuentes, del artículo 20; el párrafo décimo al artículo 21; la fracción VI al párrafo tercero del artículo 23; la fracción XIII al apartado B y el párrafo cuarto al apartado D, del artículo 25; el párrafo segundo al artículo 26; el párrafo segundo, corriéndose en su orden los subsecuentes, del artículo 29; la fracción VII y un segundo párrafo al artículo 33; la fracción VII al artículo 50; las fracciones LXIV y LXV, corriéndose en su orden las subsecuentes, del artículo 59; el párrafo tercero al artículo 91, corriéndose en su orden los subsecuentes; el párrafo séptimo al artículo 95; el párrafo séptimo al artículo 100; la fracción VI, corriéndose en su orden la subsecuente, del artículo 105; la fracción VI al apartado A, corriéndose en su orden las subsecuentes, y las fracciones VII, VIII y IX al apartado B, del artículo 106; el párrafo segundo, corriéndose en su orden el subsecuente, y el párrafo segundo a la fracción I del apartado A del artículo 111; los párrafos segundo, tercero, cuarto, quinto y sexto al artículo 112; los párrafos cuarto, noveno y décimo primero a la fracción I, el párrafo séptimo a la fracción II, el inciso j) y el párrafo cuarto a la fracción IV, los párrafos segundo, tercero y cuarto a la fracción V, el párrafo segundo a la fracción VIII y la fracción X, al artículo 113; el párrafo segundo a la fracción II, la fracción III, del apartado A, corriéndose en su orden las subsecuentes fracciones y la fracción V al apartado B, corriéndose en su orden la subsecuente, del artículo 114; el párrafo segundo



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

al artículo 122; el inciso d) a la fracción II y la fracción VII al párrafo quinto, del artículo 126; el párrafo segundo al artículo 131; el párrafo quinto, corriéndose en su orden los subsecuentes, al artículo 137 y el párrafo cuarto al artículo 138, para quedar de la siguiente manera:

Artículo 1.- El Estado de Oaxaca es *multiétnico, pluricultural y multilingüe*, parte integrante de los Estados Unidos Mexicanos y libre y soberano en todo lo que concierne a su régimen interior.

...

Artículo 3.- ...

...

El Estado garantizará y apoyará el ejercicio periodístico de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, en cualquier medio de comunicación.

...

...

I. a la VII. ...

Artículo 5.- ...

...

En materia indígena, todas las autoridades actuarán y emitirán sus determinaciones, tomando en cuenta esta Constitución, la Constitución Federal y los tratados internacionales de derechos humanos, bajo los principios pro persona, progresividad, buena fe, justicia, democracia, respeto de los derechos humanos, no discriminación, buena gobernanza, igualdad de derechos, libre determinación y respeto a la diversidad e identidad cultural, en el marco del pluralismo jurídico, considerando los sistemas normativos indígenas, en un plano de igualdad con el sistema jurídico estatal.

Artículo 8.- ...

A...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

I. a la X. ...

B...

I. a la IX. ...

...

...

C...

I. a la VII. ...

Cuando el imputado, víctima u ofendido sea indígena, deberá ser asistido por intérpretes, traductores, peritos y defensores con conocimiento de sus sistemas normativos y especificidades culturales.

Artículo 12.- ...

...

En el Estado nadie podrá desempeñar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la Autoridad **competente o el tequio o su equivalente, conforme a lo previsto en esta Constitución y la Ley reglamentaria.**

Las autoridades **de los pueblos**, municipios y comunidades **indígenas y afromexicanas**, preservarán **y aplicarán** el tequio **o su equivalente** como **una institución económica, social y cultural** y expresión de solidaridad, **de acuerdo con sus sistemas normativos internos. El tequio o su equivalente encaminado** a la realización de obras de beneficio común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena **y afromexicana, serán considerados** por la ley como pago de contribuciones municipales. **Las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio o su equivalente, serán resueltas por las autoridades comunitarias, en los tiempos, formas y lugares que acostumbren.**

...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

El Estado garantizará a las niñas, niños, adolescentes, jóvenes y mujeres indígenas y afromexicanas, la protección integral y una vida libre de violencia, así como el ejercicio y acceso pleno a los derechos a la vida, alimentación, integridad física y emocional, preservación de su identidad, desarrollo integral, educación comunitaria, indígena e intercultural y a la participación en todos los ámbitos, con perspectiva de género, en condiciones de no discriminación, no subordinación y trato igualitario, en los términos previstos en esta Constitución y la Ley reglamentaria respectiva.

Los ancianos tienen derecho a un albergue decoroso e higiénico y a la atención y cuidado de su salud, alimentación y debido esparcimiento por parte de sus familiares.

Se atenderán los derechos y necesidades específicas de las personas de la tercera edad y con discapacidad, en el contexto de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

El Estado promoverá lo necesario para que la población tenga acceso a una vivienda digna, a la asistencia médica y social, a la recreación y al deporte. En la asistencia médica y social se dará prioridad a los menores, a las personas de la tercera edad y discapacitados.

El Estado deberá:

- a) *Brindar asistencia integral a los migrantes y a sus familias;*
- b) *Fortalecer las diversas manifestaciones de identidad cultural de la población indígena y afromexicana migrante en los lugares de destino;*
- c) *Propiciar acciones que fortalezcan la vinculación familiar y comunitaria de la población migrante, y*
- d) *Prohibir toda discriminación motivada por condición migratoria.*

Toda persona tiene derecho al acceso a la cultura y al disfrute de los bienes...

Toda persona dentro del Territorio...

Artículo 13.- ...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Las peticiones realizadas por las personas y los representantes de los pueblos y comunidades indígenas del Estado ante los órganos estatales, podrán ser formuladas por escrito en las lenguas indígenas. El Estado proveerá los servicios pertinentes y necesarios para la elaboración escrita de toda petición verbal, ajustándose al sentido de la misma expresado por el peticionario; así como de traducción e interpretación.

Artículo 16.- El Estado de Oaxaca tiene una composición multiétnica, *pluricultural* y *multilingüe*, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos que lo integran.

Los pueblos indígenas son aquellos que tienen continuidad histórica con los pueblos existentes antes de la colonización y del establecimiento del Estado de Oaxaca; que conservan sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, o parte de ellas, que se consideran distintos a otras colectividades y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios y su identidad como base de su existencia continuada como pueblo.

La conciencia de la identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar cuáles son pueblos indígenas.

El pueblo negro afromexicano o cualquier denominación regional con que se autoidentifique la población afrodescendiente del Estado, es aquel que se encuentra asentado en territorio oaxaqueño desde la época colonial; que ha desarrollado formas propias de organización social, económica, política y cultural; que posee aspiraciones comunes y afirma libremente su existencia como pueblo culturalmente diferenciado.

Esta Constitución reconoce la existencia de los pueblos indígenas: Amuzgo, Cuicateco, Chatino, Chinanteco, Chocholteco, Chontal, Huave, Ixcateco, Mazateco, Mixe, Mixteco, Nahuatl, Triquí, Zapoteco, Zoque, así como del pueblo Negro Afromexicano, garantizando el ejercicio pleno de sus derechos colectivos. Asimismo, reconoce a las comunidades indígenas y afromexicanas que los conforman y a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos o culturales. Los pueblos y las comunidades indígenas podrán usar en sus lenguas las denominaciones que los identifiquen como tales.

Estos pueblos y sus comunidades son sujetos de derecho y tienen personalidad jurídica de derecho público.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Los pueblos indígenas y negro afroamericano tienen derecho de libre determinación y, como una expresión de ésta, la autonomía, para determinar libremente su condición política y proveer asimismo a su desarrollo económico, social y cultural, en tanto partes integrantes del Estado de Oaxaca. Esta autonomía se ejercerá a través de la comunidad, el municipio indígena y las Asociaciones Regionales de los Pueblos Indígenas y Afroamericano, en los términos de la fracción V del artículo 113 de esta Constitución, conforme a los principios de la comunalidad, complementariedad, interculturalidad, equidad y sostenibilidad.

A. Para garantizar el ejercicio efectivo de la libre determinación y de la autonomía, esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas y afroamericano los derechos siguientes:

I. Establecer, mantener y fortalecer sus instituciones y formas de organización políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales para el ejercicio de su gobierno interno en los ámbitos comunitario, municipal y regional.

II. Aplicar sus sistemas normativos indígenas en la regulación y solución de conflictos, para el fortalecimiento de la convivencia y organización comunitaria, así como para el acceso y la distribución de sus recursos, respetando los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres. Para los efectos de esta Constitución y Leyes del Estado, se entiende por sistemas normativos indígenas, el conjunto de principios, normas jurídicas, acuerdos y resoluciones que los pueblos y comunidades indígenas reconocen como válidos y utilizan para regular sus actos públicos y privados, y aplican para la resolución de sus conflictos. Dichos sistemas se consideran actualmente vigentes, eficaces y tienen como finalidad preservar la vida en comunidad a través de sus instituciones comunitarias, autoridades y formas de organización.

Esta Constitución reconoce dichos sistemas normativos y la jurisdicción indígena en los términos establecidos en la misma y la Ley reglamentaria. La Ley reglamentaria establecerá los casos y formalidades en que proceda la jurisdicción mencionada y las formas de homologación y convalidación de los procedimientos, juicios, decisiones y resoluciones de las autoridades comunitarias.

III. Elegir y nombrar a sus autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, de conformidad con sus principios, normas,



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

instituciones y procedimientos, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad.

IV. Participar en los ámbitos político, económico, social y cultural del Estado y tener representación en las instancias de decisión estatal. Dicha representación será nombrada conforme a sus normas, procedimientos, prácticas democráticas y especificidades culturales.

V. Ser consultados y otorgar su consentimiento libre, previo e informado, antes de que el Estado adopte y aplique medidas legislativas o administrativas que les afecten o sean susceptibles de afectarles de una u otra manera, en particular respecto de proyectos o programas relacionados con sus tierras, territorios y otros recursos o bienes naturales y genéticos.

VI. Poseer, utilizar y controlar sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos ocupan o utilizan de alguna manera. Esta Constitución reconoce la relación espiritual y material con sus tierras, territorios, aguas, mares costeros y otros recursos o bienes naturales, así como el acceso colectivo al uso y disfrute de los mismos, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación. La Ley reglamentaria establecerá un régimen especial para su protección.

VII. Conservar y proteger la integridad del medio ambiente, la biodiversidad y la capacidad productiva de sus tierras y territorios, conforme a sus sistemas normativos, a fin de generar y mantener modos de vida sostenibles y hacer frente, entre otras, a las consecuencias adversas del cambio climático.

VIII. Determinar, elaborar y ejecutar las prioridades, estrategias y acciones para su desarrollo integral, intercultural y sostenible, mediante el uso y disfrute pleno de sus tierras, territorios, recursos o bienes naturales, con base en sus propios sistemas, instituciones y formas específicas de organización económicas, sociales y culturales.

IX. Mantener, recuperar, controlar y fortalecer su patrimonio cultural, material e inmaterial, sus cosmovisiones, conocimientos tradicionales, valores y principios, expresiones culturales, lenguas y todos los demás elementos que constituyen su cultura e identidad.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

X. *Participar en el quehacer educativo y determinar e implementar sus sistemas y modelos educativos comunitarios, indígenas e interculturales, de conformidad con las realidades culturales, lingüísticas, artísticas, espirituales, ecológicas y económicas de dichos pueblos, así como con sus aspiraciones de vida, de acuerdo con las leyes respectivas y en coordinación con las instancias competentes.*

XI. *Mantener, fortalecer y ejercer su medicina tradicional, a través de sus instituciones, saberes y prácticas de salud, incluida la conservación de plantas medicinales, animales, minerales, aguas, tierras y espacios sagrados de interés vital, y*

XII. *Adquirir, establecer, operar y administrar sus propios medios de comunicación e información haciendo uso de sus culturas y lenguas; asimismo, acceder a los medios de información y comunicación no indígenas, públicos y privados, en condiciones de equidad e interculturalidad y sin discriminación alguna, de acuerdo con las leyes respectivas.*

En el marco de la autonomía, las mujeres indígenas y afro mexicanas, tienen derecho al uso y disfrute de la tierra, y de participar, sin discriminación alguna, en las instancias comunitarias, municipales y regionales de decisión, en condiciones de equidad con los varones, particularmente en las asambleas y en los sistemas de cargos, de conformidad con los principios democráticos de dichos pueblos. Asimismo, la población migrante gozará del derecho de participación y representación política en la vida comunitaria y en el contexto estatal.

Los niveles, ámbitos, características y demás especificidades para el ejercicio concreto del derecho a la autonomía, que mejor expresen las diversas situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas y afro mexicano, serán determinadas y establecidas por dichos pueblos a través de sus instituciones e instancias representativas y pertinentes, conforme a un proceso de diálogo respetuoso, intercultural y constructivo con las instancias correspondientes del Estado y de conformidad con lo establecido en la Ley reglamentaria.

B. Para garantizar la implementación de los derechos, aspiraciones y formas propias de vida de los pueblos indígenas y afro mexicano, así como, de las comunidades que los integran, el Estado y los municipios establecerán las



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

instituciones y determinarán las políticas necesarias y pertinentes, que deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos. Para tal efecto, las autoridades estatales y municipales, en relación con los pueblos indígenas y afromexicano, tienen entre otros, los deberes siguientes:

I. Garantizar y respetar sus instituciones y procesos de autonomía en sus distintos ámbitos y niveles, conforme a esta Constitución;

II. Garantizar el acceso pleno de las personas, las comunidades y los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, debiendo tomarse en cuenta sus sistemas normativos y especificidades culturales. Las personas indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes, defensores y peritos que tengan conocimiento de su lengua, cultura y sistemas normativos. Asimismo, el Ministerio Público y los Jueces, preferentemente serán hablantes de la lengua indígena y conocedores de la cultura respectiva.

En los conflictos de límites de bienes ejidales, comunales y municipales, el Estado promoverá la conciliación y concertación para la solución definitiva, con la participación de las autoridades comunitarias de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

La ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas, así como el saqueo cultural en el Estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención.

III. Realizar y garantizar la consulta y el consentimiento libre, previo e informado, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas, que afecten o sean susceptibles de afectarles, de una u otra manera, de conformidad con la ley reglamentaria respectiva.

Tratándose de proyectos o programas de desarrollo relacionados con sus tierras, territorios y otros recursos o bienes naturales, que afecten su modo de vida o subsistencia, los casos que impliquen reasentamientos o traslados poblacionales,



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

el almacenamiento o desecho de materiales peligrosos en sus territorios, así como la utilización o la explotación de recursos minerales, hídricos, eólicos, genéticos o de otro tipo, se deberá obtener su consentimiento libre, previo e informado, conforme a sus costumbres, tradiciones y lenguas indígenas.

La consulta deberá efectuarse de buena fe, mediante un diálogo intercultural, procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas y de decisión.

IV. Impulsar, con respeto a su autonomía, sus aspiraciones y formas propias de desarrollo en el ámbito regional, apoyando las actividades que correspondan a las características sociales, ambientales y culturales del territorio, de acuerdo con sus formas propias de organización familiar, comunitaria o regional, entre otras, que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos, fortalecer sus economías locales y mejorar sus condiciones de vida, con la participación y el consentimiento de dichos pueblos.

V. Impulsar los sistemas agrícolas tradicionales y los cultivos básicos, en especial el sistema milpa, para lograr la seguridad y autosuficiencia alimentarias, mediante programas que fomenten y brinden capacitación, asistencia técnica y financiera para el desarrollo, con pertinencia cultural, lingüística y sostenibilidad ambiental.

VI. Proteger las semillas nativas y los conocimientos tradicionales asociados a las mismas, en especial el maíz, reconociendo y respetando los territorios indígenas por ser centros de origen de dichas semillas. Asimismo, prohibir los cultivos transgénicos y el uso indiscriminado de agroquímicos.

VII. Adoptar medidas, en conjunto con dichos pueblos, para reconocer y proteger la propiedad colectiva respecto de su patrimonio cultural, sus expresiones culturales tradicionales, conocimientos, prácticas tradicionales, lenguas y recursos genéticos, conforme a las normas en la materia.

VIII. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas de dichos pueblos, así como promover una relación intercultural en la Entidad.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

IX. Establecer las instituciones, medidas y mecanismos, en coordinación con los pueblos y comunidades indígenas, para el reconocimiento, fortalecimiento y revitalización de las lenguas indígenas del Estado.

X. Garantizar e impartir en dichos pueblos una educación comunitaria, indígena e intercultural en todos los niveles, así como promover en todo el sistema educativo estatal, la interculturalidad, el respeto y el conocimiento de la diversidad cultural y lingüística de la Entidad.

Las autoridades estatales correspondientes, con la participación plena y efectiva de dichos pueblos y comunidades, definirán y desarrollarán programas y proyectos educativos atendiendo sus valores, realidades, culturas y aspiraciones de vida, conforme a las disposiciones en la materia.

XI. Garantizar el reconocimiento, fortalecimiento y promoción de su medicina tradicional, mediante el establecimiento de políticas y programas pertinentes, así como de un sistema de atención médica intercultural, que incluya la formación de profesionales de la salud y la prestación de servicios de traducción e interpretación en las lenguas indígenas.

XII. Mejorar y ampliar la cobertura de los servicios públicos, la construcción y el mejoramiento de la infraestructura básica, la vivienda y los espacios para la convivencia y recreación comunitarias, tomando en consideración su entorno, potencialidades naturales y culturales, y haciendo uso sostenible de sus recursos.

XIII. Ampliar y mejorar sus vías de comunicación que permitan su integración y reconstitución territorial, así como el fortalecimiento de su organización regional y capacidad productiva, en particular el desarrollo de sus mercados locales y regionales.

XIV. Crear las condiciones a fin de que puedan adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación e información, entre otros: facilitar recursos públicos suficientes y oportunos, propiciar el desarrollo e instalación de nuevas tecnologías de información, comunicación y telecomunicaciones, que permitan su interconexión; asimismo, facilitar el acceso a la información pública y a otros medios de comunicación, promoviendo la interculturalidad, el respeto y el conocimiento de la diversidad cultural y lingüística de la Entidad.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

XV. Impulsar políticas, programas y proyectos que garanticen los derechos económicos, sociales, culturales y laborales que eviten la migración de las personas pertenecientes a dichos pueblos; así como velar por el respeto de sus derechos humanos.

El Congreso Local, el Ejecutivo, los Ayuntamientos y las demás instancias que correspondan, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas en los presupuestos de egresos, con el objeto de garantizar la implementación de los derechos y el cumplimiento de los deberes reconocidos en el presente artículo. Asimismo, establecerán las formas de control y rendición de cuentas respecto a este financiamiento, a efecto de que se cumpla el objeto aquí planteado.

Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y sistemática de los recursos presupuestales asignados a los pueblos indígenas y afromexicano, para que los administren a través de sus instituciones, conforme a los principios de austeridad, planeación, eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez.

Las asignaciones presupuestales que correspondan a dichos pueblos serán realizadas mediante criterios compensatorios y bajo una distribución equitativa, debiendo participar directamente en su ejercicio, aplicación, vigilancia y rendición de cuentas.

Los mecanismos de planeación y presupuestación, así como las normas para su aplicación, entre otras, las reglas de operación, deberán tener pertinencia social, cultural, económica y ecológica, así como articularse con las definiciones y prioridades de los pueblos indígenas y afromexicano, debiendo ser elaboradas con su participación plena y efectiva.

La Ley reglamentaria establecerá normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección, el respeto y la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocidas en esta Constitución.

*La Ley reglamentaria **determinará las medidas** y procedimientos que permitan la eficaz prestación de los servicios del Registro Civil y de otras instituciones vinculadas con dichos*



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

servicios a los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas, *asimismo*, las sanciones que procedan para el caso de incumplimiento.

Esta Constitución protege a las personas indígenas y afroamericanas pertenecientes a cualquier otro pueblo o comunidad procedente de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca.

Artículo 20.- ...

En el territorio del Estado, éste tiene la facultad de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para procurar una distribución equitativa de la riqueza pública y para asegurar la conservación del equilibrio ecológico y la protección del ambiente, dictando las medidas necesarias para impulsar el desarrollo sustentable de la economía y la sociedad, ***respetando las diversas formas de propiedad de las tierras, territorios y recursos o bienes naturales de los pueblos indígenas y afroamericano, así como el derecho a decidir su uso y aprovechamiento sostenible.***

Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo económico para garantizar que este sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico, el empleo y una justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, ***pueblos, comunidades***, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

El Estado y los municipios, consultarán a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, respectivamente, para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo y los planes municipales, incorporando sus propuestas.

...
...

Artículo 21.- ...

...
...
...
...
...
...
...
...

Se reconoce y respeta la existencia y funciones de los sistemas e instituciones de los pueblos indígenas y afro-mexicano en materia de prevención y mantenimiento de la paz y la seguridad pública; para lo cual, se establecerán los mecanismos de relación y coordinación con el Sistema Estatal de Seguridad Pública.

...

a) al e): ...

Artículo 23.- ...

...

Son obligaciones de los ciudadanos del Estado:

I.- a la IV.- ...

V.- ..., y



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

VI.- Las personas pertenecientes a los pueblos indígenas y afroamericano del Estado deberán cumplir con las obligaciones, las contribuciones y los cargos que la comunidad les señale conforme a sus sistemas normativos.

Artículo 24.- Son prerrogativas de los ciudadanos del Estado:

I.- Votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta, consejos consultivos y en los que establezcan las leyes. **Quienes pertenecen a los pueblos indígenas y afroamericano tendrán derecho de participar en los mecanismos de participación y representación previstos en esta Constitución, de conformidad con sus sistemas normativos y la Ley reglamentaria;**

II.- a la III.- ...

IV.- ..., y

V.- ...

Artículo 25.- El sistema electoral, de participación ciudadana **y de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas** del Estado se regirá por las siguientes bases:

A. DE LAS ELECCIONES

...

I.- a la V.- ...

B. DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

...

I.- a la XII.- ...

...

XIII.- Los partidos políticos respetarán los sistemas políticos electorales propios de los pueblos y comunidades indígenas.

...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

C. DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

Se reconocen como mecanismos de participación ciudadana: el voto libre y secreto, el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública, el cabildo en sesión abierta y los consejos consultivos ciudadanos; que serán regulados por la Constitución y la ley, bajo las siguientes bases y criterios:

I. El plebiscito es el instrumento mediante el cual los ciudadanos del Estado, por medio del sufragio libre, directo, secreto y universal, podrán objetar las determinaciones de naturaleza administrativa emitidas por el Poder Ejecutivo del Estado. *Tratándose de pueblos indígenas y afroamericano, se realizará a través de sus instituciones, procedimientos y mecanismos democráticos propios, con pertinencia cultural y lingüística.*

...

...

...

a) y b). ...

...

...

...

...

a) y b). ...

II.- El referéndum es la consulta a los ciudadanos del Estado que se realiza por medio del sufragio libre, directo, secreto y universal, para que expresen su voluntad únicamente sobre la creación o reforma de normas o preceptos de carácter general y/o de normas secundarias. *Tratándose de pueblos indígenas y afroamericano, se realizará a través de sus instituciones, procedimientos y mecanismos democráticos propios, con pertinencia cultural y lingüística.*

...

a) al h). ...

...

...



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

...

a) y b). ...

...

III. a la VI. ...

...

D. DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN

...

...

En los medios de impugnación, las autoridades competentes respetarán los sistemas políticos electorales de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, conforme a sus instituciones y prácticas democráticas, mediante una interpretación progresiva en el marco del pluralismo jurídico y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° de esta Constitución.

E. DE LOS MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROMEXICANO.

Se reconocen como mecanismos de participación de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, los siguientes: las asambleas generales comunitarias, los Consejos Regionales de las Asociaciones de Pueblos Indígenas y Afromexicano, previstas en la fracción V del artículo 113 de esta Constitución, los procesos de consulta y consentimiento libre, previo e informado y el Parlamento de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca.

Estos mecanismos tendrán las bases y criterios siguientes:

- I. La Asamblea General Comunitaria es la institución de máxima autoridad de las comunidades y los municipios pertenecientes a los pueblos indígenas y afromexicano, en la toma de decisiones relativas a las cuestiones políticas, jurídicas, económicas, territoriales, sociales y culturales, entre otras. Sus acuerdos serán plenamente válidos y deberán ser respetados por el Estado y



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

por terceros. Se integra por ciudadanas y ciudadanos, en condiciones de equidad, conforme a sus sistemas normativos indígenas;

- II. *El Consejo Regional es la instancia colegiada de participación, representación y decisión de las Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afromexicano, conforme a lo previsto en la fracción V del artículo 113 de esta Constitución. Se conforma por una representación de los pueblos y comunidades que integran la asociación, electa en sus asambleas. Sus acuerdos, adoptados conforme al procedimiento previsto en la Ley reglamentaria, serán válidos, debiendo ser respetados por el Estado y por terceros;*
- III. *La consulta y el consentimiento libre, previo e informado, son procesos a través de los cuales los pueblos indígenas y afromexicano participan en la toma de decisiones respecto de actos y medidas legislativas, administrativas o de otra índole, que les afecten o sean susceptibles de afectarles. Éstos serán vinculantes en los casos establecidos por esta Constitución y se desarrollarán conforme a la ley reglamentaria, y*
- IV. *El Parlamento de los Pueblos Indígenas y Afromexicano de Oaxaca es una instancia de deliberación, participación y consulta de estos pueblos en el contexto estatal, en cuestiones relativas al reconocimiento e implementación de sus derechos. Se integra por representantes electos de conformidad con sus principios y mecanismos democráticos propios y con los procedimientos que se determinen en la Ley reglamentaria, bajo criterios de equidad y proporcionalidad.*

Artículo 26.- ...

Los pueblos indígenas y afromexicano son parte del Estado de Oaxaca, a través de sus diversas formas de autonomía y autogobierno.

Artículo 29.- El Estado adopta para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, laico, popular y **multicultural**, teniendo como base de su organización política y administrativa, el Municipio Libre.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Se reconoce la autonomía como la base de gobierno y de organización de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.

La elección de los ayuntamientos se hará mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. En los municipios con comunidades que se rigen por ***los sistemas normativos indígenas***, se observará lo dispuesto por el artículo 25, apartado A, fracción II, ***segundo párrafo***, de esta Constitución y la legislación reglamentaria. No habrá autoridad intermedia entre éstos y el Gobierno del Estado.

...

Artículo 33.- ...

I.- a la V.- ...

VI. ..., y

VII. Las ciudadanas y los ciudadanos pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas podrán ser candidatas o candidatos independientes, de conformidad con los requisitos, condiciones y términos que establezca la Ley reglamentaria.

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas y afromexicano en el Congreso del Estado, se establecerá una circunscripción electoral que comprende las comunidades y los municipios que se rigen por sistemas normativos internos. Mediante esta circunscripción se elegirán a las diputadas o diputados que correspondan al porcentaje de población indígena y afromexicana en la entidad, conforme a los censos oficiales. La Ley reglamentaria establecerá los mecanismos de elección correspondientes.

Artículo 50.- La facultad, atribución y derecho de iniciar leyes y decretos corresponde:

I.- a la V.- ...

VI.- ... , y

VII.- A los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través de sus autoridades y representantes.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Artículo 52.- En la discusión de los proyectos de leyes y decretos, el Ejecutivo tendrá la intervención que le asigna la presente Constitución. *La misma intervención tendrán las demás instituciones y los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, a través de sus autoridades y representantes que puedan ser beneficiadas o afectadas en su esfera jurídica, conforme a los términos y procedimientos establecidos en la normatividad respectiva.*

Artículo 56.- Los Secretarios o Subsecretarios, cuando se trate de iniciativas del Ejecutivo del Estado, y que se relacionen con el ramo de aquellos; el Magistrado que designe el Tribunal Superior de Justicia del Estado, en el caso de iniciativas del Poder Judicial; *el Presidente y el Síndico Municipal en los casos que afecten a los Ayuntamientos; los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas a través de sus autoridades y representantes, en el caso de iniciativas en materia de su competencia, podrán concurrir a las discusiones de la Legislatura, únicamente con derecho a voz, debiendo ausentarse en el acto de votación.*

Artículo 57. *Las leyes que expida la Legislatura deberán traducirse a las lenguas indígenas del Estado.*

Artículo 59.- Son facultades del Congreso del Estado:

I. a la XLIII. ...

LXIV.- *Legislar sobre la implementación de los derechos de libre determinación, autonomía, desarrollo integral, intercultural y sostenible, así como el fortalecimiento de las culturas y lenguas de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas;*

LXV.- *Realizar consultas a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, garantizando el principio de consentimiento libre, previo e informado, antes de adoptar medidas legislativas y de otra índole, que les afecten o sean susceptibles de afectarles. Asimismo, para la creación de nuevos municipios en regiones indígenas;*

LXVI. a la LXX. ...

Artículo 80.- Son obligaciones del Gobernador:



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

I. a la XXVIII. ...

XXIX.- Respetar y garantizar la implementación de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas reconocidos en esta Constitución, la Constitución Federal y los instrumentos jurídicos internacionales; en particular, el fortalecimiento de su libre determinación y autonomía, patrimonio cultural, desarrollo económico y social que posibiliten sus aspiraciones y formas propias de vida, así como la protección y conservación de sus tierras, territorios y recursos o bienes naturales, y

XXX.- ...

Artículo 91.- ...

Es propósito de la Junta de Conciliación Agraria, además, promover que las resoluciones que dicten las autoridades agrarias se funden **y motiven conforme a** los acuerdos conciliatorios **alcanzados** entre las comunidades, para que éstos tengan el valor jurídico de cosa juzgada.

En el caso de conflictos por tenencia de la tierra entre comunidades indígenas, la Junta de Conciliación Agraria promoverá el diálogo y la construcción de consensos, a través de los mecanismos de decisión comunitarios, respetando sus derechos colectivos y sistemas normativos.

La Junta de Conciliación Agraria deberá constituir sus agencias de acuerdo a cada región y **pueblo indígena.**

...

Artículo 95.- ...

...

...

...

...

...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Los Agentes del Ministerio Público respetarán la jurisdicción indígena, los sistemas normativos, las especificidades culturales y la integridad de las personas indígenas, conforme a las leyes aplicables en la materia.

Artículo 100.- ...

...
...
...
...
...

Los jueces de los Juzgados Pluriculturales serán designados por el Consejo de la Judicatura del Estado, quienes preferentemente deberán pertenecer al pueblo que corresponda y conocer sus sistemas normativos y especificidades culturales.

Artículo 105.- ...

I.- a la IV.- ...

V.- Hacer la revisión de todos los procesos del orden penal que designen las leyes;

VI. *Garantizar los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano y, cuando así corresponda, armonizar las normas del Estado con las normas indígenas, en el marco del pluralismo jurídico y de conformidad con los principios establecidos en el párrafo tercero del Artículo 5º de esta Constitución, y*

VII.- Las demás atribuciones que le confieran esta Constitución y la ley.

Artículo 106.- Corresponde al Pleno del Tribunal Superior de Justicia:

A. ...

I. a la V. ...

VI. *En los casos que así proceda, homologar y armonizar las normas estatales y las normas indígenas en el marco del pluralismo jurídico; así como resolver los*



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

conflictos derivados de los ámbitos de competencia entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción estatal;

- VII.- Formar y aprobar el Reglamento Interior del Tribunal; y
- VIII.- Las demás atribuciones que le confieran esta Constitución y la ley.

B. ...

I. a la IV. ...

V. Substanciar y resolver el juicio para la protección de los derechos humanos **y los derechos de los pueblos indígenas y afroamericano**, por incumplimiento de las recomendaciones **emitidas** por la Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca.

VI. ...

VII. *De las inconformidades planteadas contra resoluciones emitidas por las autoridades indígenas en ejercicio de su función jurisdiccional, al aplicar sus sistemas normativos, a través del Juicio de Revisión y Armonización, para constatar que en el procedimiento respectivo se hayan respetado los derechos humanos tutelados en esta Constitución, la Constitución Federal y los tratados internacionales de la materia; los derechos de la mujer o los principios generales de la Constitución, en el marco del pluralismo jurídico y de conformidad con los principios establecidos en el párrafo tercero del artículo 5º de esta Constitución.*

La Sala Constitucional podrá convalidar la determinación emitida por la autoridad indígena u ordenar se emita una nueva resolución. En todos los casos planteados, se procurará la armonización entre los derechos individuales y colectivos.

VIII. *Emitir opiniones que le sean solicitadas, respecto de asuntos en que sea necesaria la homologación y la armonización de las normas indígenas y las normas estatales, y*



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

IX. La Sala Constitucional, en los casos en que se trate de personas, comunidades y pueblos indígenas o afromexicanos, se allegará de oficio de las pruebas pertinentes y necesarias. Asimismo, podrá abrirse el procedimiento al amicus curiae.

Artículo 110.- En los distritos judiciales con población mayoritariamente indígena, existirán juzgados pluriculturales, mismos que resolverán los problemas de su competencia en un marco de armonización de las normas indígenas y las normas estatales. Para este efecto, podrán aperturar un procedimiento especial de armonización de normas, recabando de oficio las pruebas que fueren necesarias y pertinentes.

Artículo 111.- ...

I. a la VII. ...

En los casos que involucren personas, comunidades, municipios y pueblos indígenas y afromexicano, estos Tribunales respetarán los sistemas normativos y las determinaciones de las instituciones de dichos pueblos, aplicando los principios contemplados en el párrafo tercero del artículo 5º de esta Constitución.

Los Tribunales a los que se refiere el primer párrafo de este artículo son los siguientes:

A. ...

I.- Conocer de los recursos y medios de impugnación que se interpongan respecto de las elecciones de Gobernador del Estado, Diputados y Concejales de los Ayuntamientos por los regímenes de partidos políticos y de **sistemas normativos indígenas**, de la revocación de mandato del Gobernador del Estado, así como de todas las demás controversias que determine la ley respectiva;

En los casos de controversias político electorales de las comunidades, los municipios y los pueblos indígenas y afromexicano, el Tribunal Estatal Electoral respetará los sistemas político electorales de los pueblos indígenas, aplicando los principios contemplados en el párrafo tercero del artículo 5º de esta Constitución.

II. a la VI. ...

B. ...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

I. a la V. ..

C. ...

...

Artículo 112.- *Esta Constitución reconoce la Jurisdicción Indígena que se ejercerá por las autoridades de los pueblos indígenas, de acuerdo con los sistemas normativos indígenas, en sus respectivos ámbitos territoriales y bajo los principios del pluralismo jurídico.*

En este marco, es facultad de las comunidades y los pueblos indígenas mantener o modificar sus sistemas normativos, en particular, definir las conductas que son obligatorias, prohibidas y permitidas, así como las sanciones aplicables, en su ámbito jurisdiccional.

Las autoridades estatales respetarán los ámbitos de competencia de las autoridades de los pueblos indígenas y sus sistemas normativos, en el marco del pluralismo jurídico.

El ejercicio de la jurisdicción indígena, se realizará de acuerdo a los principios y bases siguientes:

- I. *Las autoridades comunitarias y municipales serán competentes, conforme a sus sistemas normativos y a los precedentes existentes en la materia, para conocer y resolver todos los casos y controversias individuales y colectivas que se susciten dentro de su ámbito territorial;*
- II. *En la aplicación de sus sistemas normativos, las autoridades indígenas, respetarán los principios generales de esta Constitución, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales en materia de derechos humanos, así como la dignidad e integridad de las mujeres y los niños; sus procedimientos observarán las formalidades mínimas de debido proceso en el marco del pluralismo jurídico. En caso necesario, procurarán la armonización de las normas del sistema jurídico indígena y el sistema jurídico estatal. La aplicación de este sistema*



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

comprende la posibilidad de privación de la libertad personal observando los derechos del detenido que se consagran en la Constitución Federal;

- III. *Las determinaciones que adopten las autoridades indígenas en la aplicación de sus sistemas normativos, en los casos de su competencia, son resoluciones con fuerza obligatoria;*
- IV. *Cuando haya inconformidad, las personas interesadas podrán, en su caso, acudir a la instancia de máxima autoridad dentro de la propia comunidad, municipio o pueblo indígena que corresponda;*
- V. *Cuando exista inconformidad contra las resoluciones de las autoridades indígenas por contravención a los derechos humanos tutelados por esta Constitución, la Constitución Federal y los Tratados Internacionales, quien estime violado alguno de estos derechos, podrá hacer valer el juicio de revisión y armonización ante la Sala Constitucional del Tribunal Superior de Justicia del Estado, y*
- VI. *Las inconformidades contra actos administrativos de las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericano, serán conocidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, solo para verificar la constitucionalidad de los actos y el respeto de los derechos humanos, conforme a los principios consagrados en el párrafo tercero del artículo 5º de esta Constitución.*

Los pueblos indígenas y afroamericano podrán determinar las instancias para la prevención y solución de conflictos en el ámbito regional, en un marco de diálogo y coordinación con las instancias del Estado que correspondan.

La Ley reglamentaria establecerá las normas, procedimientos y mecanismos que desarrollen los principios y bases de este precepto.

Artículo 113.- ...

Los Municipios ...

Los Municipios...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

l. ...

...

...

a)...

b)...

c)...

d)...

e)...

f)...

g)...

h)...

En los municipios indígenas y afroamericanos, además de lo establecido en los incisos anteriores, se requerirá haber cumplido con las obligaciones comunitarias establecidas en sus sistemas normativos y no será necesario saber leer y escribir.

Las ciudadanas...

Si alguno de los miembros...

Los Concejales que integren los Ayuntamientos...

En ejercicio de la autonomía, los Concejales electos por el régimen de sistemas normativos indígenas tomarán protesta y posesión en la fecha acostumbrada y desempeñarán el cargo durante el tiempo, que sus normas, tradiciones y prácticas democráticas determinen, pero su ejercicio no podrá exceder de tres años.

La asamblea general o la institución encargada de elegir a las autoridades indígenas, podrá decidir la terminación anticipada del periodo para el que fueron electas, de conformidad con sus sistemas normativos y lo establecido en la ley



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

reglamentaria.

El partido político cuya planilla...

Los municipios con comunidades indígenas y afromexicanas integrarán sus Ayuntamientos con representantes de estos, que serán electos de conformidad con sus sistemas normativos.

La ley reglamentaria...

No pueden ser electos...

Los Ayuntamientos...

La competencia...

La organización...

La representación política...

II.- ...

a) al c). ...

...
...
...
...
...

En relación con los municipios pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, se reconocen las contribuciones comunitarias en el sistema de ingresos municipales, entre otros, el tequio o su equivalente, la prestación de servicios comunitarios, la aportación y la cooperación económica, mismas que se tomarán en consideración para la asignación de recursos a dichos municipios por parte del Estado.

III.- ...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

a) al i). ...

...

...

IV.- ...

a) ...

b)...

c)...

d)...

e)...

f)...

g)...

h) ...;

i) ..., y

j) Garantizar la participación efectiva de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas en la elaboración, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo municipal, así como, en la distribución y el ejercicio de los recursos municipales, de conformidad con sus sistemas normativos.

...

...

Las facultades a que se refieren los incisos b), d), e) y g), de la presente fracción, serán ejercidas por los Ayuntamientos, previa decisión de sus Asambleas generales comunitarias o, en su caso, mediante consulta en los términos dispuestos por el artículo 16 de esta Constitución.

V.- Los Municipios y Comunidades Indígenas y *afromexicanas del Estado*, podrán



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

asociarse libremente, tomando en consideración su filiación étnica, **territorial, cultural e histórica, para formar Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afromexicano.**

Estas asociaciones tendrán por objeto:

- a) El estudio de los problemas locales **y regionales, así como sus alternativas de solución.**
- b) **El diseño, realización y seguimiento** de programas de desarrollo común **en el ámbito regional, con perspectiva integral, intercultural, de equidad de género y sostenible.**
- c)...
- d)...
- e) La **planeación e instrumentación** de programas **y proyectos de infraestructura y urbanismo, de conformidad con la normatividad en la materia.**
- f) **La gestión y aplicación de recursos económicos federales, estatales y de instancias de cooperación nacional e internacional, de conformidad con la normatividad en la materia.**
- g) **La participación y representación en las instancias estatales que correspondan.**
- h) **El establecimiento de mecanismos de coordinación e interacción para la seguridad regional, de conformidad con lo señalado en el artículo 21 de esta Constitución.**
- i) **El fortalecimiento de sus instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales para el ejercicio de su autonomía, y**
- j) **Las demás que establezca esta Constitución, y aquellas que promuevan el bienestar y progreso de sus respectivas comunidades y pueblos.**

Las Asociaciones para su funcionamiento podrán constituir consejos regionales,



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

conformados por una representación de los municipios y comunidades que los integren, pudiendo ser las autoridades municipales, comunitarias, así como, los ciudadanos o ciudadanas electos democráticamente en sus asambleas.

Las Asociaciones, a través de sus consejos regionales, expedirán sus Estatutos, previo acuerdo de las asambleas de las comunidades o los municipios que las integran, mismos que contendrán los principios generales de organización, administración y funcionamiento, así como la reglamentación de las atribuciones conferidas por esta Constitución.

Las autoridades competentes, garantizarán los medios y recursos para el cumplimiento de los objetivos de las Asociaciones, encaminados al desarrollo regional.

VI.- ...

VII.- ...

...

VIII.- ...

Tratándose de los municipios pertenecientes a los pueblos indígenas y afromexicano, en los casos que así proceda, los Alcaldes serán electos en asambleas generales comunitarias, y su funcionamiento será acorde con los sistemas normativos y la jurisdicción indígena reconocidos en esta Constitución.

IX.- ...

...

...

X. Esta Constitución reconoce los principios y características específicas de los municipios y comunidades indígenas y afromexicanas, en los ámbitos político, jurídico, económico, territorial, social y cultural, entre otros:

- a) *Las asambleas generales comunitarias, por lo que se reconoce efectos jurídicos a sus decisiones y determinaciones;*



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

- b) *Los sistemas de cargos comunitarios;*
- c) *Los sistemas de contribuciones comunitarias, entre otros, el tequio o su equivalente, la prestación de servicios comunitarios, las aportaciones económicas para fines comunes y la participación en asambleas generales comunitarias, y*
- d) *La gratuidad en el ejercicio del servicio comunitario, cuando la asamblea lo decida libremente.*

Las comunidades indígenas y afromexicanas, son aquellas que forman una unidad social, política, económica y cultural de un grupo de familias, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus sistemas normativos; asimismo, constituyen la unidad básica de la organización municipal y estatal, con personalidad jurídica de derecho público.

En ejercicio de la personalidad jurídica que esta Constitución otorga a las comunidades indígenas y afromexicanas, tendrán capacidad para:

- I. *Determinar su organización social, económica, política y cultural, así como, su forma de administración y funcionamiento, de conformidad con sus sistemas normativos;*
- II. *Nombrar a sus autoridades comunitarias, sus representantes en los Ayuntamientos y los Consejos Regionales de las Asociaciones Regionales de Pueblos Indígenas y Afromexicano, de conformidad con sus sistemas normativos;*
- III. *Recibir y administrar los recursos correspondientes a las participaciones y aportaciones municipales, estatales, federales y otras, en forma proporcional, justa y equitativa, previo acuerdo con las autoridades municipales y estatales que correspondan;*
- IV. *Fortalecer sus instancias de gobierno y organización comunitaria, y*
- V. *Las demás que para el logro de su objeto y aspiraciones de vida resulten procedentes.*



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

Artículo 114.- ...

...
...
...
...
...
...

A. DE LA DEFENSORÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL PUEBLO DE OAXACA.

...

La Defensoría tendrá las siguientes atribuciones:

I.- ...

II.- ...

Antes de emitir sus recomendaciones, conocer y armonizar los sistemas normativos indígenas y las normas del Estado, en los términos previstos en el artículo 5º de la presente Constitución.

III. Conocer de las quejas que presenten los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, sobre actos u omisiones de naturaleza administrativa que se consideren violatorios de los derechos colectivos y provengan de cualquier servidor público del Estado o los Municipios, con excepción de los actos u omisiones del Poder Judicial del Estado;

IV. a la VI. ...

...

...

B. DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA



GOBIERNO DEL ESTADO DE OAXACA

La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos, referendos y revocación de mandato en el Estado estará a cargo de un órgano autónomo del Estado denominado Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana. El ejercicio de sus funciones se sujetará a los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, *interculturalidad* y objetividad. El Consejo General estará integrado por *Consejeros, quienes deberán conocer los sistemas político electorales reconocidos por esta Constitución.*

El Instituto contará con las siguientes facultades:

I. a la III. ...

IV.;

V. Garantizar el respeto y fortalecimiento de los sistemas e instituciones políticas de los pueblos indígenas y afroamericano, en particular lo relativo a su libre determinación y autonomía para decidir sus formas de organización política, los procesos de elección y el nombramiento de sus autoridades y representantes en las instancias de gobierno y participación reconocidas en esta Constitución, y

VI. ...

C. DE LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA, ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA Y PROTECCIÓN DE DATOS PERSONALES

...
...

I. a la IV. ...

Artículo 122.- ...

Tratándose de los pueblos indígenas, las Asambleas generales comunitarias o la institución comunitaria correspondiente, conocerán de dichos delitos y faltas cuando así procedan, resolviendo de conformidad con lo señalado en el artículo 112 de esta Constitución.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Artículo 126.- ...

La educación seguirá las normas que sean precisadas en la Constitución General y se procurará que los sistemas, planes y métodos de enseñanza sean adaptados de manera que responda a las necesidades del desarrollo integral del Estado, **así como a las realidades culturales, lingüísticas, artísticas, espirituales, ecológicas y económicas de los pueblos indígenas y afroamericano.**

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, a la vez, **el respeto y conocimiento de la diversidad cultural y lingüística de la entidad**, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la independencia y la justicia.

La educación de los alumnos para ser integral comprenderá además, la enseñanza de la historia, la geografía, la ecología y los valores **culturales de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas**, y en general del Estado, se fomentará la impartición de conocimientos aplicables a la transformación política, social y económica para beneficio de los oaxaqueños.

En los pueblos indígenas la enseñanza tenderá a preservar las lenguas indígenas de Oaxaca. El Estado garantizará e impartirá una educación comunitaria, indígena e intercultural, en todos los ámbitos y niveles, bajo el principio de la comunalidad. Los docentes deberán tener el perfil requerido para impartir dicha educación, incluyendo el conocimiento de la cultura regional y el dominio de la lengua indígena.

I.- ...

II.- El criterio que orientará a esa educación se basará en los resultados del progreso científico, luchará contra la ignorancia y sus efectos, las servidumbres, los fanatismos, los prejuicios **y todo tipo de discriminación.** Además:

a) ...

b) ...;

c) ..., y



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

d) Será intercultural, debiendo contribuir a la presencia e interacción equitativa de los diversos pueblos y culturas de la entidad y a la posibilidad de generar expresiones culturales compartidas, adquiridas por medio del diálogo y de una actitud de reconocimiento y respeto mutuo.

III.- Para dar cumplimiento al tercer Párrafo y fracción II de este artículo, el Ejecutivo Estatal, en coordinación con la Federación, determinarán los planes y programas de estudio de la educación primaria, secundaria y normal. Para tales efectos, considerará la opinión de los diversos sectores sociales involucrados en la educación, **en especial de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas**, en los términos que la ley señale.

IV. a la VI. ...

a) y b). ...

VII.- Los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas podrán diseñar e implementar proyectos educativos de acuerdo a sus características propias en los términos que establezcan esta Constitución y la Ley reglamentaria.

Artículo 127.- Las autoridades fomentarán con preferencia las actividades turísticas que aprovechen los atractivos de toda índole que posee el Estado de Oaxaca y **garantizarán** que la realización de estas actividades preserve el patrimonio **e identidad cultural y las formas de organización** de los pueblos y comunidades indígenas y **afromexicanas**, y como consecuencia de dichas actividades, no se deteriore el medio ambiente.

...

Artículo 131.- ...

Las Asociaciones Regionales de los Pueblos Indígenas y Afromexicano, podrán participar en el desarrollo y mantenimiento de la infraestructura caminera, en coordinación con las autoridades competentes, observando la normatividad aplicable.



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

Artículo 137.- ...

...
...
...

Esta Constitución reconoce la existencia y validez de los mecanismos comunitarios de planeación, evaluación y ejecución de la obra pública en los pueblos indígenas y afromexicano, así como, las instancias de supervisión, fiscalización y rendición de cuentas, como órganos de control interno, de conformidad con sus sistemas normativos, en particular, con las decisiones de sus asambleas generales comunitarias, en los términos establecidos en las disposiciones aplicables.

...
...
...
...
...
...
...

Por lo que respecta a los Municipios del Estado, éstos serán evaluados por la Auditoría Superior del Estado. *Tratándose de municipios pertenecientes a los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, esta evaluación se realizará en coordinación con dichos pueblos, considerando sus normas y mecanismos propios.*

...
...
...

Artículo 138.- ...

...

I. a la V. ...



GOBIERNO DEL ESTADO
DE OAXACA

...

Esta Constitución reconoce el servicio comunitario de los pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas, para el desempeño de cargos, respetando el principio de gratuidad, cuando así lo determine su asamblea general comunitaria.

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO: El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

SEGUNDO: El Congreso del Estado, en un plazo de doce meses, contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto, deberá realizar las reformas a la legislación reglamentaria o expedir las que correspondan.

TERCERO: El Poder Ejecutivo y demás instancias del Estado que correspondan, en el plazo que no excederá de veinticuatro meses, contados a partir del inicio de la vigencia del presente Decreto, deberán realizar las adecuaciones legales e institucionales que correspondan, derivadas de la presente reforma.

CUARTO: El titular del Poder Ejecutivo del Estado, dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y el cuerpo normativo del presente Decreto, se traduzca a las lenguas indígenas del Estado y ordenará la difusión consecuente, conforme a la suficiencia presupuestal.

Oaxaca de Juárez, Oaxaca, a los veintiún días del mes de marzo del año dos mil catorce.

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCIÓN
"EL RESPETO AL DERECHO AJENO ES LA PAZ"
EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO
LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA

LIC. GABINO CUÉ MONTEAGUDO.