

# REFORMA CONSTITUCIONAL ESTATAL EN CHIHUAHUA SOBRE DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Salvador MONSIVÁIS

SUMARIO: I. *El dictamen.* II. *De los derechos de los pueblos indígenas.* III. *De la iniciativa de ley reglamentaria.* IV. *El impacto.* V. *Conclusiones.* VI. *Bibliografía.*

## I. EL DICTAMEN

*“Principales propuestas de iniciativa, lo que ya de por sí habla de su viabilidad y de sus bondades”<sup>1</sup>*

A las comisiones unidas: Primera de Gobernación y Segunda de Patrimonio y Hacienda y de Justicia de Derechos Humanos les fue turnada, en los términos del artículo 41, fracción II, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, para los efectos de lo establecido por los artículos 61 y 65 del mismo ordenamiento, la iniciativa que para reformar adicionar y derogar diversos artículos de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, presentó el grupo parlamentario de Acción Nacional el día 24 de junio de 1993; iniciativa respecto de la cual las comisiones unidas sometieron a consideración un dictamen. Los autores mencionaron en su proyecto que el marco constitucional del estado amerita modificaciones de distinta naturaleza en los tres siguientes rubros:

- Primero, las que tiene por objeto, en cumplimiento del pacto federal, adoptar enmiendas ya aprobadas a la Constitución federal, pero pendientes a incorporar a nuestra ley fundamental local;

1 Exposición de motivos del dictamen presentado ante el Pleno del Congreso, elaborado por las comisiones unidas, a quienes les fue turnada la Iniciativa de Reforma y Adiciones a la Constitución Política del Estado para su estudio y análisis.

- Segundo, las que se hace necesario introducir para superar anacronismos, defectos técnicos y errores de concordancia en el vigente texto constitucional del estado.
- Tercero, las que proponen el establecimiento de instituciones y decisiones fundamentales que recogen aspiraciones democráticas, humanistas y para propiciar el recto ejercicio de la autoridad, exteriorizadas a través de diversos medios por la sociedad chihuahuense.

Entre el 28 y 29 de julio de 1993 se celebraron catorce foros de consulta en una docena de ciudades de la entidad, un sinnúmero de audiencias públicas tanto generales como de carácter especializado, así como numerosas mesas de discusión. En el curso de la consulta pública, surgió con fuerza el tema relativo a los pueblos indígenas, por lo cual las comisiones unidas estimaron pertinentes analizar con detenimiento, incorporando al dictamen una serie de disposiciones que consideraron fueran recogidas por el texto constitucional.

Pero lo que nos interesa abordar son las adiciones en materia de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de la Sierra Tarahumara, aunque para no quedar con la interrogante sólo se anotan los temas que abordaron en el dictamen estas comisiones unidas durante 1993.

1. Poder Legislativo.
2. Poder Judicial.
3. Derecho a la vida.
4. Derechos del gobernado.
5. Democracia electoral.
6. Iniciativa popular, referéndum y plebiscito.
7. Municipio libre.
8. Protección del patrimonio público.
9. Derechos de los pueblos indígenas.

## II. DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

### *Las proposiciones necesarias y razonadas para su incorporación*

Señala la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chihuahua algunas disposiciones en favor de los pueblos indígenas, como un derecho a preservar su identidad y sus valores culturales, al igual que lograr su

desarrollo integral conforme a sus propios usos y costumbres. Estos cambios en la Constitución abarcaron cinco aspectos:

1. Establece en el artículo 8o. que “en todo juicio civil y penal, si una de las partes es indígena, las autoridades tomarán en cuenta los usos y costumbres y prácticas jurídicas”. Asimismo, que en la represión de los delitos cometidos en las comunidades indígenas, entre sus miembros, se respetarán los métodos e instituciones utilizados tradicionalmente por el pueblo del que se trate.

2. En el artículo 9o. menciona que disponer, en consecuencia, con la ley de la materia y con el fin de proteger las tierras pertenecientes a los pueblos indígenas, se reconoce que éstas son inembargables e imprescriptibles, excepción hecha cuando conforme a la propia ley, la asamblea del pueblo de que se trate, apruebe su enajenación o gravamen de conformidad con sus usos y costumbres y prácticas.

3. En el artículo 10 señala que “la educación de los pueblos indígenas será objeto de atención especial” y dispone que “la ley establecerá los mecanismos necesarios para propiciar que aquella sea impartida por dichos pueblos”, así como que, por lo que hace a los servicios de salud, la prestación de los mismos a los pueblos indígenas “se planeará en coordinación con éstos, teniendo en cuenta su idioma, usos y costumbres”.

4. Disponer, en la fracción XXXVII del artículo 64, que cuando el congreso dicte leyes para el desarrollo integral de los pueblos indígenas, será “previa consulta a éstos”. Asimismo, se dispone que “dichos pueblos podrán nombrar un representante ante el congreso cuando se discutan las mencionadas leyes”; representantes se escuchará a éstos de la misma forma prevista para los casos de proyectos presentados por ciudadanos en ejercicio del derecho de iniciativa popular.

5. Incluir, en el inciso B de la fracción II, del artículo 144, que uno de los criterios que orientará la educación en el Estado será el respeto a “nuestra cultura plural, formada a partir de nuestra realidad pluriétnica, por lo que se promoverá la enseñanza bilingüe en todos los niveles cuando así lo soliciten los pueblos indígenas que habitan en el estado”.

Los artículos 8o., 9o. y 10 son, en primer término, los puntos reactivos en donde cae tal reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas del Estado, incluidos en un capítulo nuevo, capítulo II, dentro del título II, Los derechos del gobernado. Los artículos 64 y 144 sufrieron una adición, manteniendo su posición que siempre han tenido en el texto constitucional.

### III. DE LA INICIATIVA DE LEY REGLAMENTARIA

#### 1. *Por la emisión inmediata de una ley reglamentaria correspondiente*

Después de aprobada la reforma constitucional —el proceso de la legislación regional, como muchos otros— se presentó la guerra indígena en Chiapas; por ende, se entrampó lo que sería una segunda fase en la que los organismos no gubernamentales, universitarios y profesionales que habían propiciado e impulsado la necesidad de reconocer los derechos de los pueblos indígenas del estado, insistieron durante los meses siguientes por la emisión inmediata de una ley reglamentaria.

La legislatura vigente (1993-1995) permitió establecer un nuevo marco constitucional en el estado, que incluyó buena parte del trabajo que las organizaciones no gubernamentales desarrollaron en el medio indígena de la Sierra Tarahumara durante la primera parte de la década pasada. Con ésta y otras reformas constitucionales, el Partido Acción Nacional culminaba una primera etapa de gobierno, ejerciendo una actividad política innovadora e inusual en el terreno legislativo local. Este nuevo marco jurídico resultó acorde con las nuevas definiciones en materia de derechos indígenas, tanto el artículo 4o. de la carta magna como lo establecido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), sobre pueblos indígenas y tribales, y en el Proyecto de Declaración Universal sobre los Derechos Indígenas de la Organización de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos.

Pero el panorama cambió radicalmente por dos circunstancias: primero el estallido indígena en Chiapas, y después por la derrota electoral del PAN en Chihuahua, en 1995. Dicha situación dio un giro al escenario político local y de paso canceló el trabajo preparatorio que se había realizado para la emisión de la Ley Reglamentaria de los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado, además del consecuente cambio de correlación de fuerzas políticas en el seno de la diputación estatal.

#### 2. *Los cambios radicales y los candados a las iniciativas*

En 1995, estos cambios por parte del Partido Revolucionario Institucional, propusieron una iniciativa de ley reglamentaria en la que llevaron diversas consultas; los resultados, por ejemplo, fueron el llamado principio de “convalidación” legal, se colocaron filtros en el proceso de emisión de leyes que dependen del poder casi sin límites del llamado “pacto

federal”, en donde el presidencialismo siempre tendría más influencia que cualquier otra instancia, sea estatal o municipal, en la toma de decisiones. Aún más, en julio de 1997 el estímulo de una Ley de Educación Estatal por parte del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación, en el estado de Chihuahua, de adscripción partidaria oficialista con anuencia de las autoridades y paradójicamente de los funcionarios educativos opositores. Sus contenidos daban cuenta clara de haber dado un paso atrás en la concepción del proceso educativo en el medio indígena, ya que volvió a reeditar, sin ninguna revisión crítica después de más de tres décadas, los principios de un sistema bilingüe y bicultural defendido por los más apasionados políticos del integracionismo y la castellanización.

Esta ley refrendó esos principios, negó la vida cultural comunitaria de los pueblos indígenas y apoyó los llamados “maestros indígenas”, que en su mayoría no comparten los derechos culturales de los indígenas, ya que ellos mismos son producto de las políticas de asimilación e integración del régimen

Poco después vino lo súbito: las iniciativas oficiales en pro de la liquidación de la insurgencia indígena acicateada por *el mal o buen ejemplo* de los chiapanecos, y las posturas radicales del gobierno al respecto.

Aun con este panorama en el estado, para 1996 se realizaron algunas adiciones en las siguientes disposiciones:

1. Dos artículos del Código Civil que consistieron en otorgar a la autoridad tradicional fe pública para el registro de nacimientos, con el propósito de acreditar hechos de filiación y residencia.
2. Otra segunda propuesta fue la de establecer como obligación a la Dirección del Registro Civil del estado, llevar campañas de registro en las comunidades indígenas en coordinación con las instituciones comunes que dan atención a los pueblos indígenas.
3. En agosto de ese mismo año, se adicionó el artículo 101 de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado, que consistía en que el Supremo Tribunal de Justicia mantendría capacitado a un cuerpo de defensores de oficio que actuarían en favor de los indígenas en los procesos penales y civiles.
4. Asimismo, se estableció que cuando expresamente solicitara el Ministerio Público defensores de oficio, éstos representarían y asesorarían a los indígenas desde la averiguación previa.

5. En este mismo tenor fue reformada la Ley Orgánica del Ministerio Público, donde se precisó que cuando el indígena sea el presunto responsable, el Ministerio Público se obliga a tomar en cuenta su identidad indígena si la institución tuviera duda, remitiendo una copia al procurador de Justicia del estado.
6. También se estableció proveer lo necesario para que el indígena contara con traductor y defensor de oficio, considerando en sus actuaciones la diferencia cultural del indiciado en cuanto a circunstancias en las que se dieron los hechos. Estos puntos se reforzaron con una adición en la que el procurador de Justicia tendría obligación de vigilar que sus funcionarios cumplan con lo preceptuado en la norma, de no ser así todo lo actuado desde la averiguación previa sería nulo.
7. Finalmente se aceptó dentro de este paquete de reformas, que el juez practique las pruebas adecuadas para acreditar su identidad. Así también se revisarían de oficio por las salas penales todas las sentencias condenatorias en contra de indígenas.

Con estos indicadores normativos han girado las distintas propuestas de iniciativa de Ley Reglamentaria de los Derechos de los Pueblos Indígenas de la entidad, que desde la de 1994, 1995 a 1997 y la de 1999, todavía no han podido llegar a un término; ya sea por no llegar a un consenso político entre los distintos partidos políticos de la H. Legislatura local o porque el camino para lograr normar en este ámbito ha sido difícil, claro, riesgoso o circunstancialmente ajeno a la forma de concebir la identidad en el mismo estado.

#### IV. EL IMPACTO

*Del dicho al hecho, hay mucho trecho*

De todas estas adiciones a distintas leyes locales, algunas de éstas ya están expresadas en el Código Federal de Procedimientos Penales. En cuanto a lo que se refiere a la Ley Reglamentaria, actualmente con una legislación nueva a partir de octubre de 1999, volvió a retomar la iniciativa que desde la de 1995 había sido presentada. Es importante resaltar que en el periodo 1993 a 1995, se tiene memoria de la consulta a los indígenas de la Sierra Tarahumara para dar a conocer los principales reactivos de

los derechos indígenas (artículo 4o. de la Constitución y Convenio 169 de la OIT, así como de la propia Constitución del estado), fase que acompañaron algunos jesuitas con el propósito de sentar bases que dieran el inicio de un Proyecto de Iniciativa de Ley Reglamentaria.<sup>2</sup> Así pues, se realizaron observaciones y propuestas por parte de instituciones locales, como el Instituto Nacional Indigenista, Delegación Chihuahua; la Escuela Nacional de Antropología e Historia, Unida Chihuahua; el Supremo Tribunal de Justicia del Estado; Colegios y Barras de Abogados y catedráticos de la Facultad de Derecho del estado. Sin embargo, desde 1999, en la Cámara local, se siguió estudiando esta última iniciativa con el fin de someterla a discusión durante el 2000. En la actualidad no se sabe nada de la Iniciativa de Ley Reglamentaria sobre Derechos y Cultura Indígena de los pueblos de la Sierra Tarahumara.

Con todo ello, estas reformas sólo algunas se han llevado a la práctica y otras se han quedado en letra muerta, por ejemplo:

- Si se revisan de oficio por las salas penales las sentencias condenatorias. En cambio, el Supremo Tribunal de Justicia no cuenta con tal cuerpo de defensores capacitados ni de traductores para asesorar al indígena desde la averiguación previa.
- En cuanto a las reformas que se realizaron en el Código Civil, si se les otorgó fe pública a las autoridades indígenas, lo cual ha generado la expedición de actas de nacimiento, específicamente. Pero, en cambio, no se realizan las campañas de Registro Civil.
- En materia procedimental penal, los avances han sido lentos en el reconocimiento a la diferencia cultural. El uso del peritaje que expresa el artículo 220 del Código Federal de Procedimientos Penales, y el precepto normativo que obliga a la autoridad en ahondar y captar su diferencia cultural (artículo 220 bis del mismo código adjetivo en mención), no ha tenido a bien lograr tales objetivos debido a la interpretación que se le ha dado. Es decir, en mucho de los casos la autoridad solicita dictámenes de identidad, y en otros solicita lo que contiene el artículo 146 del CFPP (edad, educación, costumbres, condiciones económicas, grupo étnico al que pertenece, entre otros aspectos), confundiendo el precepto del artículo 220 bis del Código Federal de Procedimientos Penales sobre el uso del

2 Marín, Salvador, *Compilación de documentos sobre consulta indígena en el estado de Chihuahua*, México, Chihuahua, 1995.

peritaje para reconocer tal distinción cultural. Es cierto que los aparatos de justicia de Chihuahua no son los únicos; la discusión y análisis en este campo ha sido, en ocasiones, poco común.

## V. CONCLUSIONES

### *Las leyes se acatan, pero sin cumplirlas*

El reconocimiento, la defensa y la promoción de los derechos humanos, tanto individuales como colectivos, son y deben ser cada vez más consustanciales de la axiología y la práctica de toda la comunidad, interpretando y aportando alternativas de solución a la realidad individual y social en la que nos encontremos insertos, sobre todo en este contexto donde nuestro desarrollo como nación está en juego y corre el riesgo de quedar confundida.

El panorama que se ilustró sobre los derechos indígenas en la Constitución de Chihuahua no fue con el fin de dictaminar si es buena o es mala, sino de pulsar y observar los acontecimientos que ocuparon en su momento a la sociedad local, y que tanto los organismos gubernamentales como los no gubernamentales han sido portadores de las aspiraciones a la lucha de querer reestructurar o mejorar su convivencia, así como su organización política y jurídica: en el reconocimiento de los derechos colectivos, y en forma particular la de los pueblos indígenas de esa entidad federativa.

Pero las fuerzas extrínsecas e intrínsecas, y los avances en lo que se considera mejor para la humanidad ha sido un factor significativo, aun cuando los resultados no se han podido definir, y tampoco son los perfectibles, como el caso de todas las reformas que se han suscitado, dando a lo largo de estos últimos siete años en quince constituciones estatales (Puebla, Guerrero, Chiapas, Oaxaca, Querétaro, Hidalgo, Sonora, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Durango, Chihuahua, Estado de México, Campeche y San Luis Potosí); y aún más, cuatro de ellas ya con su propia Ley Reglamentaria vigente (Oaxaca, Chiapas, Jalisco y Quintana Roo), con sus limitaciones en cuanto a su aplicación.

El caso de la Constitución de Chihuahua, desde que se dio a la tarea de ampliar garantías en los artículos 8o., 9o. y 10, y de inmediato la iniciativa de Ley Reglamentaria, no han sido en vano; por el contrario, se han presentado dando una serie de movimientos al interior de su sociedad

con relación a la protección de los derechos humanos, políticos y culturales de los cuatro grupos étnicos que se encuentran en la Sierra Tarahumara (rarámuris, de la Alta y de la Baja; los tepehuanos; pimas y hñarojíos). Es significativo que al interior del estado se presentan mejoras en reconocimiento de los derechos culturales de estas colectividades con sus propias identidades.

Sin embargo, las buenas intenciones no son suficientes, ya que falta mucho para madurar como nación, y es que, en mi opinión, aún no somos una sociedad con una cultura —aunque suene paradójico—, porque no basta con que una ley nos diga que esta nación mexicana se compone pluriculturalmente y que es sustentada por sus pueblos indígenas, sino más bien que esta cultura debe ser fiel a nuestros principios de conciencia y en la que no podemos ser todos iguales, ya que existen distinciones o matrices culturales distintas y distintivas; aunque la definición *diferencia cultural* existe en nuestra legislación (artículo 220 bis del CFPP) no ha podido superarse o tal vez no se quiere superar. Este concepto, sólo en mi opinión, ha dejado en todo este tiempo una diversidad de ideas, discusiones alternas, y una serie de reformas y adiciones que se han codificado en las distintas Constituciones y que para unos es el camino y para otros no lo es.

En este sentido, a la luz de si se aprueba o no la Ley Reglamentaria del Artículo 4o. sobre Derechos y Cultura Indígena, la Constitución de Chihuahua, como las otras en materia de derechos indígenas, han reconocido su composición pluricultural y multicultural, elevando a rango constitucional este aspecto; empero hoy la ampliación de garantizar algunos derechos de los pueblos siguen siendo limitados, ya que los puntos centrales siguen en la mesa de discusión, como son los conceptos territorio, libre determinación, autonomía y lo que implica una jurisdicción definida en la que los distintos pueblos ejerzan estos derechos.

Los estados federados deben dejar de representar documentos que contengan transcripciones literales de las garantías que se encuentran en la Constitución federal.

Hoy se puede decir que la Constitución de Chihuahua ha intentado ser accesible en la justicia con la población indígena, tratando de atender su conformación sociocultural en que vive, pero falta un gran trecho por caminar. En las distintas propuestas de iniciativas de Ley Reglamentaria que se han presentado desde 1994 a 1999, muestran posiciones encontradas, se transcriben garantías que ya están consagradas en leyes federales,

y aún más se transcriben conceptos que en este contexto son inaceptables porque ponen en riesgo la soberanía de la nación mexicana.

Finalmente, desde el ámbito de un federalismo contemporáneo, se requiere fortalecer jurídicamente a las entidades federativas, que se conducen en su régimen interior tanto por leyes federales como por las estatales bajo el sistema de competencias que expresa la carta magna.

En este contexto, en lo futuro se requiere promover del federalismo una mejor justicia al destinatario, evitando en lo posible la costumbre de que es la Federación el único órgano concentrador. Es importante destacar que los ámbitos de competencia entre la Federación y los estados se encuentran establecidos y delimitados en la Constitución general; en tal virtud, las relaciones recíprocas entre ellas son de coordinación y no de subordinación, pues deben su existencia al ordenamiento legal que éstas establecen.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- Archivo Documental del Departamento de Estudios Legislativos, Subdirección de Antropología Jurídica, Instituto Nacional Indigenista.
- CONCHA MALO, Miguel, *La universidad y los derechos de los pueblos indígenas*, México, Cuadernos Umbral XXI, Universidad Iberoamericana, núm. 1, 1990.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua*, Chihuahua, ed. Congreso del Estado, 1994.
- POZO CASTRO URTEAGA, Augusto, *La legislación sobre el derecho indígena y la territorialidad comunitaria en la Sierra Tarahumara*, Chihuahua, Aboreachi, 1998.
- SÁNCHEZ MARTÍNEZ, Francisco, *El control de las instituciones de los estados de la república mexicana (Perspectivas de un nuevo federalismo)*, México, Porrúa, 1998.