C. DIPUTADA ANGÉLICA CASILLAS MARTÍNEZ
PRESIDENTA DEL CONGRESO DEL ESTADO
P R E S E N T E

A la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales de esta Sexagésima Tercera Legislatura, nos fue turnada para efecto de su estudio y dictamen, la iniciativa de adición de un artículo 1 Bis a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Luz Elena Govea López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en materia indígena, ante esta Sexagésima Tercera Legislatura.

Con fundamento en los artículos 111 fracción I, y 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, formulamos a la Asamblea el siguiente:

DICTAMEN

I. Del Proceso Legislativo

I.1. En sesión del 10 de noviembre de 2016 ingresó la iniciativa de adición de un artículo 1 Bis a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, suscrita por la diputada Luz Elena Govea López, integrante del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, en materia indígena, turnándose por la presidencia del Congreso a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 111, fracción I de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato.

I.2. En reunión de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, de la Sexagésima Tercera Legislatura del 16 de noviembre de 2016, se radicó la iniciativa.

II.1 Metodología y proceso de dictaminación

Se acordó como metodología de análisis y estudio lo siguiente:

a) Se remitió vía electrónica la iniciativa a las diputadas y los diputados integrantes de la Sexagésima Tercera Legislatura, a los 46 ayuntamientos, a la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, a la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, y a las universidades en la entidad, quienes contaron con un término de 10 días hábiles para remitir los comentarios y observaciones que estimaron pertinentes, a través de la misma vía de comunicación.

b) Se estableció un link en la página web del Congreso del Estado, para que la iniciativa pudiera ser consultada y se pudieran emitir observaciones.

c) Las observaciones remitidas a la secretaría técnica, fueron compiladas y además se elaboró un documento con formato de comparativo para presentarlo a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales.

d) El comparativo se circuló a las diputadas y a los diputados integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales a efecto que se impusieran de su contenido.

e) Se estableció una mesa de trabajo con el carácter de permanente conformada por las y los integrantes de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, asesores de quienes conformaron la misma, -un representante en su caso- de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato, de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, y de igual forma a los diputados y diputadas de esta Legislatura que desearon asistir, para discutir y analizar las observaciones remitidas.

II.2. Se generaron dos mesas de trabajo para analizar las observaciones y comentarios con respecto a la iniciativa, las cuales se realizaron el 26 de septiembre y 6 de octubre de 2017. Estando presentes las diputadas Libia Dennise García Muñoz Ledo, María Beatriz Hernández Cruz, Beatriz Manrique Guevara y los diputados Guillermo Aguirre Fonseca y Jorge Eduardo de la Cruz Nieto, integrantes de la

Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, funcionarios de la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, y de la Procuraduría de los derechos Humanos del Estado de Guanajuato. De igual forma asistieron asesores de los grupos parlamentarios de los partidos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y de la representación parlamentaria del Partido Movimiento Ciudadano; así como la secretaría técnica de la Comisión.

Remitieron observaciones la Coordinación General Jurídica de Gobierno del Estado, y de la Procuraduría de los Derechos Humanos del Estado de Guanajuato.

II.3. Finalmente, la presidenta de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, instruyó a la Secretaría Técnica para que elaborara el proyecto de dictamen, conforme a lo dispuesto en los artículos 94, fracción VII y 272 fracción VIII inciso e) de nuestra Ley Orgánica, mismo que fue materia de revisión por los diputados y las diputadas integrantes de esta Comisión Dictaminadora.

III. Contenido de la iniciativa de adición a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato

En este apartado, consideraremos —las y los encargados de dictaminar— los puntos sobre los cuales versa el sustento para el análisis y estudio de la iniciativa que adiciona un artículo 1 Bis a la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, en materia indígena. Coincidimos con la iniciante —de manera general—, sobre las consideraciones planteadas en la exposición de motivos, como se aprecia en los siguientes argumentos que se citan:

> *«El derecho, en su acepción como conjunto de normas juridicas (sic) que sirven para regular la conducta externa de los hombres en sociedad, es el resultado de un proceso formal desarrollado por el Poder Legislativo que encuentra su causa primaria en la convivencia humana, en la que convergen una multicidad de factores como son los políticos, históricos, económicos, entre otros; que determinan el nacimiento de un nuevo ordenamiento a la vida jurídica de una sociedad, o bien, cuando éste ya existe, en atención a las exigencias del momento, se requiere de la*

modificación o desaparición del mismo, con el propósito de hacer posible el fin de toda norma jurídica (sic) que es el de lograr la paz y la armonía social bajo el imperio del orden.

En México con la palabra "minoría" se hace referencia a los sectores sociales que por sus características que los identifica como colectividades, guardan desventaja con relación al resto de la población. Tal es el caso de los pueblos indígenas, cuya vulnerabilidad no es medible cuantitativamente, pero sí de forma cualitativa; en otras palabras, no es la situación numérica lo que hace que un grupo vulnerable sea una minoría, sino sus condiciones de vida con respecto al ejercicio de los derechos humanos.

Al respecto, mediante diversas reformas a la Constitución Federal, se ha logrado un importante avance en los últimos años, pues con estas se ha reconocido a los pueblos indígenas como sujetos de derechos, entre los cuales cito el de libre determinación o autodeterminación, motivo de la presente iniciativa. Se trata del derecho que tienen los pueblos indígenas para decidir sus propias formas de gobierno sin injerencias ajenas, que al estar consagrado en la Ley Suprema, constituye norma de carácter imperativo que genera obligaciones para el Estado.

De esta forma, los pueblos indígenas adquieren el carácter de sujetos de derechos que deben ser reconocidos y protegidos por el Estado, a partir del orden jurídico, así lo mandata expresamente la Constitución Política Federal en el cuarto párrafo de su artículo 2°., que a la letra dice:

"El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico".

Ahora bien, la problemática indígena en nuestro país se aborda desde dos vertientes: la primera se refiere a la carencia de los derechos sociales

mínimos que históricamente han padecido los pueblos indígenas; la segunda se refiere a la autonomía cultural, social e incluso jurídica, que se puede y se debe subsanar mediante la implementación de políticas claras e incluyentes, basadas en el reconocimiento de la pluriculturalidad y la diversidad, con las que se conjugue tradición con modernidad. En las diversas comunidades indígenas que forman parte de la nación, se siguen practicando formas propias de autogobierno, rigiéndose por sus sistemas normativos, conocidos como "usos y costumbres". La persistencia de estos obedece a la firme decisión de los pueblos indígenas de conservar sus propias normas, y de crear y defender su identidad, a la cual tienen derecho, así se ha instituido en diversos ordenamientos jurídicos de carácter internacional, de los cuales México es parte.

Tenemos por ejemplo el "Convenio 169" sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, cuya génesis se registró en junio de 1989, en la Organización Internacional del Trabajo, en él se instaura el derecho de los pueblos indígenas a vivir y desarrollarse como comunidades distintas y a ser respetados, establece obligaciones para los Estados en materia de su integridad cultural; sus derechos sobre las tierras, territorios y recursos naturales; sus formas propias de organización; la no discriminación; la búsqueda de su participación y consulta en las decisiones de políticas públicas que los afecten, y el derecho al desarrollo económico y social.

A consecuencia de lo anterior, en el año de 1992, México adicionó un primer párrafo al artículo 4o. constitucional, en el que reconoció la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada en los pueblos indígenas. Lo antes mencionado dio la pauta para que con fecha 14 de agosto del año 2001 se publicara en el Diario Oficial de la Federación la Reforma que adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1°, reforma el artículo 2°, deroga el párrafo primero del artículo 4°, adiciona un sexto párrafo al artículo 18° y un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta reforma permitió que el Estado y los Pueblos Indígenas reforzaran las bases de respeto sobre las cuales se afirman los principios autonómicos que le son propios a estos últimos desde tiempos inmemoriales.

El punto medular de la reforma, recayó en el artículo 2° de nuestra Carta Magna, que acoge con algunas modificaciones el contenido del primer párrafo del artículo antes citado que indica: "La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". Su párrafo cuarto, incluye una cláusula vinculante que remite el reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas a las constituciones y leyes locales.

En el mismo artículo segundo se insertaron dos apartados, el primero, tendiente a otorgar autonomía y libre determinación a los pueblos y comunidades indígenas, el segundo establece la obligación del Estado, las entidades federativas y los municipios para promover la igualdad de oportunidades y la abolición de las prácticas discriminatorias. Igualmente les asigna a estos niveles de gobierno las obligaciones de incrementar los niveles de escolaridad, asegurar el acceso a la salud, el mejoramiento de la vivienda, la incorporación de la mujer al desarrollo, la extensión de la red de comunicación y telecomunicación, el apoyo a las actividades productivas y al desarrollo sustentable y los pueblos indígenas para la elaboración de planes nacionales y estatales de desarrollo.»

Las diputadas y los diputados que conformamos la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, estamos convencidos que la población indígena constituye uno de los sectores de la sociedad mexicana que requiere mayor atención para su desarrollo económico, político, social y cultural. Por ello, es necesario construir en el país una cultura de respeto, tanto a sus derechos individuales como a los que adquieren como miembros de una comunidad.

No dejamos de lado, el hecho de que, en el Padrón de Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Guanajuato, tenemos que en nuestra entidad habitan 67 mil 444 indígenas, situados en 96 localidades de los municipios de Apaseo el Alto, Atarjea, Comonfort, Dolores Hidalgo Cuna de la Independencia Nacional,

Salvatierra, San Luis de la Paz, San Miguel de Allende, Santa Catarina, Tierra Blanca, Valle de Santiago, Victoria, Villagrán y Xichú. Los pueblos y comunidades que habitan en estas localidades pertenecen a distintos grupos indígenas originarios como son: Chichimeca; Ezar o Jonas; Guachichil; Pame; Otomí o Ñahñu; y Migrantes de los pueblos Nahua, Mazahua, Purépecha, Zapotecos, Wixárica o Huicholes, Mixtecos, Mixes y Mayas. De ahí la importancia de este dictamen y el tema que engloba.

Este ejercicio legislativo, es una acción de armonización con los principios estipulados en la Constitución Política Federal, que consideramos, resulta impostergable, pues es prioridad para la actual legislatura local establecer la obligación y responsabilidad de quienes representamos al Poder Legislativo los criterios normativos sobre los cuales las autoridades del estado, atiendan y reconozcan los derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas de Guanajuato.

Es decir, con esta propuesta de reforma a nuestro Código Político Local se reconoce el derecho de libre determinación o autodeterminación, entendido como el derecho que tienen los pueblos indígenas para decidir sus propias formas de gobierno sin injerencias ajenas. Y se armoniza la Constitución Local con el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos de los pueblos y las comunidades indígenas.

IV. Modificaciones a la iniciativa

Resaltar que dados los trabajos al interior de la Comisión dictaminadora, fue que se acordó por técnica legislativa modificar la propuesta para hacerla acorde a la estructura de la propia Constitución, así como en lo que corresponde a estipular sólo principios constitucionales y en la ley de la materia desarrollar dichos principios. Esto al final describe el trabajo institucional y político de las fuerzas políticas representadas al interior del Congreso del Estado de Guanajuato, donde lo importante es ser legisladoras y legisladores congruentes con las necesidades de los Guanajuatenses, a quienes representamos.

Se afirma lo anterior, ya que a la fecha, la Constitución Política para el Estado de Guanajuato,[1] al igual que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,[2] no han contado en ninguno de los decretos de reforma constitucional, con un solo artículo derogado o la adición de artículos bis, ter, etc., por lo que, cuando ha sido necesaria la reubicación de contenidos normativos, se ha buscado alterar lo menos posible su estructura, y en lugar de ello, sistematizar y reagrupar el contenido de varios de los dispositivos, a fin de conjuntarlos atendiendo a su contenido. Como señala Sáez Arroyo:

> «Por su propia naturaleza es aconsejable que las reformas constitucionales sean breves y se limiten a introducir las modificaciones absolutamente necesarias para recoger los cambios propuestos. **Asimismo, es aconsejable que se tenga siempre presente la estructura de la propia Constitución y sus sistema normativo, con el propósito de no afectarlos y mantener orden, coherencia y armonía en las disposiciones.**»[3]

No obstante, se determinó por técnica legislativa, utilizar una mejor sistemática, para concretar la reforma, por lo que se adiciona al actual artículo 1 de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato el contenido de la propuesta con los ajustes acordados en las mesas de trabajo.

De igual forma se incorporó un artículo segundo transitorio en los siguientes términos:

---

[1] Desde 1917 (18 de octubre) ha tenido noventa y seis decretos de reforma (su primer reforma fue el 23 de marzo de 1917 y la última el 8 de septiembre de 2016) —en los que se incluyen las dos reformas integrales de 1976 y 1984—.

[2] De 1917 a la fecha ha tenido doscientos veintinueve decretos de reforma. Ver «Reformas Constitucionales en Orden Cronológico», consultable en el portal del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: *http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/cpeum_crono.html.*

[3] **SÁENZ Arroyo**, José; **VALDÉS Abascal**, Rubén; **ROCHA Díaz**, Salvador; **VALDÉS Villareal**, Rubén; **KELLY Novoa**, Guillermo; **SEMPÉ Minvielle**, Carlos; **HERNÁNDEZ Espíndola**, Olga; **OCEGUERA Ramos**, Rafael; y **PIÑÓN Reyes**, Humberto, *Técnica Legislativa*, México, Porrúa, 1988, p. 56.

> *«**Artículo Segundo.** El Congreso del Estado deberá efectuar los ajustes normativos que correspondan en un plazo de ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigencia y de conformidad con los alcances de este Decreto.»*

Finalmente referir que con este ejercicio democrático, se reconoce que se han dado avances importantes en materia de derechos de pueblos y comunidades indígenas; sin embargo, es necesario llevar a cabo la armonización de nuestra Constitución Local con la Constitución General en esta materia. Situación que generamos con este dictamen.

Las diputadas y los diputados que dictaminamos creemos y estamos convencidos que, no estamos sino dando cumplimiento a lo que mandata la constitución federal en su artículo segundo, con ello consagramos también en nuestro máximo órgano legal del estado, los derechos humanos de los pueblos indígenas y correlativamente las obligaciones para las autoridades estatales y municipales, medidas con que se dotará de seguridad jurídica a este sector de la población guanajuatense, y la posibilidad de exigir el cumplimiento de lo que nuestra constitución garantizará en su favor.

En razón de lo antes expuesto y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 171 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato, nos permitimos someter a la aprobación de la Asamblea, el siguiente:

DECRETO

Artículo Único. Se **adicionan** al artículo 1, los párrafos sexto, séptimo y octavo; y los actuales párrafos sexto, séptimo, octavo y noveno pasan a ser párrafos noveno, décimo, undécimo y duodécimo, de la **Constitución Política para el Estado de Guanajuato,** para quedar como sigue:

«**ARTÍCULO 1.-** En el Estado...

Las normas relativas...

Todas las autoridades...

Para los efectos...

Queda prohibida toda...

Son pueblos indígenas, aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio del País al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

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

Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y autonomía, en los términos y condiciones que determine la Ley de la materia, tomando en cuenta los principios generales del artículo 2° de la Constitución Federal y criterios etnolingüísticos y de asentamientos físicos.

La ley protegerá...

Toda persona tiene...

Toda persona tiene...

Toda persona tiene…»

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Decreto entrará en vigencia al día siguiente al de su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado.

Artículo Segundo. El Congreso del Estado deberá efectuar los ajustes normativos que correspondan en un plazo de ciento ochenta días posteriores a la entrada en vigencia y de conformidad con los alcances de este Decreto.

Guanajuato, Gto., a 18 de octubre de 2017
La Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales

Dip. Libia Dennise García Muñoz Ledo

Dip. Jorge Eduardo de la Cruz Nieto

Dip. María Beatriz Hernández Cruz

Dip. Arcelia María González González

Dip. Verónica Orozco Gutiérrez

Dip. Guillermo Aguirre Fonseca

Dip. Beatriz Manrique Guevara