

00721
253



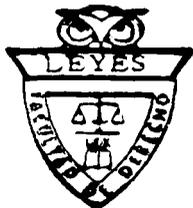
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.

"ANALISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN
MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDIGENAS",

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
ELIZALDE CARDENAS ALBA ROCIO

ASESOR: DR. MIGUEL COVIAN ANDRADE



CIUDAD UNIVERSITARIA

2003



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E**

Muy Distinguido Señor Director:

La alumna **ELIZALDE CARDENAS ALBA ROCIO**, inscrita en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS**", bajo la dirección del suscrito y del Dr. Miguel Covián Andrade, para obtener el título de Licenciada en Derecho.

El Dr. Covián Andrade, en oficio de fecha 14 de noviembre de 2002 y el Lic. José Gamas Torruco, mediante dictamen del 20 de febrero del 2003, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional de la compañera de referencia.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
Cd. Universitaria, D.F., mayo 19 de 2003

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO.

**NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*

*mpm

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO.
FACULTAD DE DERECHO, UNAM
Presente

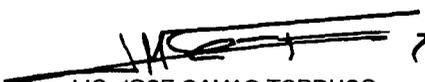
Me refiero a su atenta carta de fecha 17 de enero de 2003 en que me envía a revisión la tesis a que hago referencia en el siguiente párrafo.

He revisado con todo cuidado la tesis elaborada por la alumna ELIZALDE CARDENAS ALBA ROCIO , sobre "ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS", que pretende sustentar como tesis de licenciatura.

Tengo el agrado de comunicarle que después de haber revisado la tesis en cuestión, en mi opinión satisface los requisitos reglamentarios para tesis de Licenciatura. Por lo tanto expreso mi aprobación para efectos de que la alumna proceda a la realización de los trámites correspondientes para su exAmen de licenciatura

ATENTAMENTE

"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"



LIC. JOSE GAMAS TORRUCO

20 de febrero de 2003

C

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE
DERECHO CONSTITUCIONAL
Y AMPARO, FACULTAD DE
DERECHO DE LA UNAM
PRESENTE**

ESTIMADO DOCTOR:

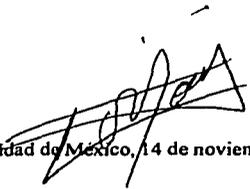
Me es particularmente grato comunicarle que ha concluido la elaboración del trabajo que como tesis profesional para obtener el título de licenciada en Derecho, presenta al seminario a su digno cargo, la alumna ALBA ROCÍO ELIZALDE CÁRDENAS.

El trabajo titulado "Análisis de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas" ha sido elaborado adecuadamente desde el punto de vista metodológico y cumple además satisfactoriamente, con los requisitos de fondo que reglamentariamente se exigen en nuestra universidad para investigaciones de esta naturaleza.

Consecuentemente, le entrego por este conducto mi VOTO APROBATORIO al trabajo de referencia, para que de no existir inconveniente, su autora continúe con los trámites tendentes a la presentación de su examen profesional.

ATENTAMENTE

DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE



Ciudad de México, 14 de noviembre de 2002.

A DIOS

Por permitirme llegar hasta aquí, gracias a su bendición y protección.

A MIS PADRES Y HERMANO

Gracias por ser mi mayor impulso, apoyarme sobre todas las cosas y bajo cualquier situación y lo más importante es que creen en mi, agradeciéndole a Dios de antemano que me haya permitido tenerlos a mi lado porque sin ustedes no sería quien soy.

A MI FAMILIA

Por los que están y los que se fueron, porque si tuviera que escogerlos no lo dudaría ni un momento gracias.

A MARIO

Por tu comprensión y apoyo así como por compartir los mismos sueños, solo puedo decirte que te amo para siempre.

A MIS AMIGOS

Porque los amigos se cuentan con los dedos y es una virtud poderlos conservar gracias Norma, por contar contigo.

A MIS MAESTROS

Que no todos no son todos los que se encuentran en una facultad, gracias por brindarme una gran luz de esperanza.

**ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE
DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS**

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
---------------------	----------

CAPÍTULO PRIMERO

**ANTECEDENTES DE LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS Y
CULTURA INDÍGENAS**

I.- El Ejército Zapatista de Liberación Nacional	
• Orígenes	9
• Aspectos Generales.	13
II Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA)	22
III Acuerdos de San Andrés.	25
IV Ley de la Concordia	29
V Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	40

CAPÍTULO SEGUNDO

TEORÍA CONSTITUCIONAL Y REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

I. ¿Qué es la Constitución del Estado?	45
1. Concepto material y formal de Constitución	49
2. Conceptos políticos de Constitución	53
3. Constituciones rígidas y flexibles	54
4. Normas constitucionales primarias y secundarias	55
II. Concepto Científico de Constitución	56
III. Revisión Constitucional y su procedimiento tanto en México como en otros países.	58

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS

I. Artículo 1 Constitucional	70
II. Artículo 2 Constitucional	71
III. Artículo 4 Constitucional	87
IV. Artículo 18 Constitucional	87
V. Artículo 115 Constitucional	89
VI. Situación legislativa de los indígenas a nivel estatal.	91
1.- Oaxaca	92
2.- Chiapas	99
VII. Situación constitucional de los pueblos indígenas en América Latina	

1. Bolivia	104
2. Colombia	106

CAPÍTULO CUARTO

CRITERIOS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS

I.- Aspectos Constitucionales de una nueva reforma en materia de derechos y cultura indígenas.	112
II.- Adecuación de las Constituciones Locales	121
III.- Ley Federal en materia indígena.	123
IV.- Legislación local	124
V.- Resolución de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sobre la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas.	125
CONCLUSIONES	131
BIBLIOGRAFÍA	135

INTRODUCCIÓN

Chiapas se localiza en el extremo sur de la república; es un Estado de contrastes que por su ubicación geográfica tiene relevancia estratégica, pues es vía de entrada y salida a Centroamérica. Es rico en recursos naturales y no obstante esas riquezas, Chiapas es uno de los Estados con alta grado de marginación y elevados índices de desnutrición, incomunicación, falta de servicios médicos y de energía eléctrica, analfabetismo (30 por ciento) y pobreza. Las frecuentes epidemias son resultado de los bajos ingresos de la población.

Existe además, un enorme rezago en la aplicación de la justicia, sobre todo, en lo que respecta a la distribución de la riqueza y de los medios de producción. La riqueza de unos cuantos contrasta con la miseria de campesinos, indios y mestizos. Esta problemática es más aguda en el medio rural pues allí se concentra la mayoría de la población chiapaneca.

El primero de enero de mil novecientos noventa y cuatro, fueron tomadas siete cabeceras municipales en el Estado de Chiapas por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), desconocido hasta entonces. El EZLN movilizó a una fuerza calculada entre diez y quince mil combatientes, en su mayoría indígenas tzeltales, choles, tojolabales y tzotziles.

Surgiendo el EZLN para proponer a la sociedad mexicana no sólo a la chiapaneca, cambios sustanciales en la vida política, social y económica, este movimiento ha sentado las bases para que la sociedad civil, las organizaciones sociales y los partidos políticos durante mucho tiempo casi excluidos del poder por el partido de Estado, puedan crear nuevas relaciones políticas nacionales fundadas en la justicia, la libertad, la democracia pero, sobre todo, en el acceso de todos los mexicanos a una vida digna.

El EZLN es el resultado de un largo proceso de organización y lucha del pueblo mexicano por la democracia, la libertad política, los derechos humanos y la impartición de justicia y públicamente, el EZLN ha causado una gran conmoción en el contexto internacional y suscitado cambios en la coyuntura política mexicana en el momento de entrada en vigor del TLC. Como consecuencia se entiende que las causas que desencadenaron la sublevación zapatista del primero de enero, son sólo el resultado de la combinación de varios procesos: el problema agrario, la modernización de la economía chiapaneca, el desarrollo político-ideológico de un amplio movimiento campesino y popular, la violencia gubernamental y la falta de democracia.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES DE LA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS

A pesar de que la nación mexicana ha tenido desde su fundación una composición pluriétnica, y pluricultural, sus condiciones no han reflejado esta realidad, la que se ha pretendido negar a toda costa en las leyes mexicanas y en las políticas públicas impulsadas por el Gobierno Mexicano. Así, al constituirse el Estado Mexicano en 1824 y con la expedición de lo que sería la primera Constitución de este país, el trato dado a los pueblos indígenas fue semejante al trato que se impartía a los extranjeros. En primer término, no se hizo mención alguna de la existencia de los pueblos indígenas en México y muchos constituyentes de aquel entonces propusieron abiertamente desechar del lenguaje constitucional la palabra "indígena". En su pretensión de imitar siempre el modelo de Estado-nación extranjero, dijeron que el trato a dar a los llamados indios mexicanos debía ser similar al que habían recibido los indios en los Estados Unidos de América, es decir, acabarlos e intentar aislarlos del resto de la sociedad nacional mediante las reservaciones.

A partir de este esquema empiezan a ponerse los cimientos de la naciente nación mexicana, que tendrá como propósito lograr una homogeneización de la población en todos los sentidos. Con el Gobierno Liberal

del movimiento de la Reforma las cosas no cambiaron mucho, a pesar de que tal corriente era encabezada por un indio zapoteca -Benito Juárez García-. En este contexto se expidió la Constitución de 1857 que, tajante, excluyó de toda consideración a los pueblos indígenas, a pesar de que algunas personas como Ignacio Ramírez "El Nigromante" habían propuesto tratar el asunto relativo a los pueblos originarios de México, pero su voz no tuvo eco en aquel entonces.

Así, la historia nacional nos condujo en aquellos tiempos a ser sometidos a una campaña de despojo de nuestras tierras comunales, que pasaron a manos de grandes terratenientes, a tal grado que bajo el régimen de Porfirio Díaz las tierras comunales habían disminuido considerablemente y miles de indígenas mexicanos se habían convertido en peones acasillados.

Lo anterior dio origen al grito de "Tierra y Libertad" encabezado por el movimiento zapatista en el centro y sureste mexicano, y en el norte por el villismo, y que en su conjunto gestarían lo que hoy conocemos como el movimiento de la Revolución Mexicana. El cauce jurídico-político de esta gran revolución habría de quedar reflejado en parte en la Constitución de 1917, que en general no retomaría las demandas sustantivas de los pueblos indígenas, aunque daba una respuesta oportuna a la demanda concreta de la tierra.¹

¹ La reforma al artículo 27 constitucional fue un punto de alarma para los zapatistas ya que ellos manifestaban que se daba por terminado el reparto agrario, sin haber desmantelado los latifundios y sus demandas básicamente eran las de revertir las reformas al artículo 27 respecto a que las propiedades de los

Aunque la Constitución de 1917 reconoció la existencia de sujetos colectivos y derechos sociales, tomó en cuenta los pueblos indios. La carencia de reconocimiento jurídico y las políticas integracionistas a ultranza seguidas por los gobiernos de la revolución no acabaron con los indígenas² y encontraron algunos espacios de la reforma agraria y apoyo para resistir en la acción de algunas instituciones especializadas en su atención.

A partir de ese momento se instituyeron las políticas integracionistas hacia los pueblos indígenas, sin ningún avance sustantivo en lo que concierne a la manera de considerarlos. En el régimen de Lázaro Cárdenas y Manuel Ávila Camacho se crearon y consolidaron las primeras estructuras indigenistas, como por ejemplo el Instituto Nacional Indigenista. Desde estas instancias habría de canalizarse toda la voluntad del Estado hacia su meta única con respecto a los indios mexicanos: *integrarlos al desarrollo nacional*, bajo la premisa de que su situación de pobreza y marginación se debía a "sus condiciones culturales y sistemas de vida".

terratenientes pasen a manos de los pueblos que carezcan de ellas y que la entrega de tierras vaya acompañada de insumos y precios justos para los productores.

² La política institucional destinada a atender a la población indígena recibe el nombre de indigenismo que tenía como objetivo central el proteger a las comunidades indígenas en su integración con el resto de la sociedad nacional. Bonfil Batalla, Guillermo. *Etnodesarrollo y etnocidio*. Editorial FLACSO, San José de Costa Rica 1982.

I.- EL EJERCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL

- **Orígenes**

La historia reciente de Chiapas parecía haberse detenido durante treinta y cinco años, esto entre 1939 y 1974 cuando cesaron la mayor parte de las luchas agrarias al cumplirse su ciclo junto con el momento de conclusión de las reformas que provenían de la revolución, expresadas en los cambios generados por el cardenismo.

Aquí habían destacado las luchas agrarias y sindicales de Soconusco, los movimientos agrarios de la frailesca y cintalapa y los movimientos políticos y sociales en la región del norte. Sólo en este último entorno predominaba la población india que aparecía también como fuerza de trabajo estacional en las fincas cafetaleras del Soconusco.

Durante estos tres decenios Chiapas era una región marginal con una producción agrícola en crecimiento y también conocida por un cúmulo muy considerable de monografías antropológicas que nos ofrecen una visión placentera de las relaciones en las comunidades de aquellos años.

Estas sólo nos describían un momento de relativo equilibrio cuando esas comunidades aun no iniciaban la larga marcha a la selva y era la reserva de mano de obra de la producción cafetalera del soconusco y de la región norte.

Al margen de esa semiproletarización que originó revueltas y luchas sindicales en los años treinta, los indios de los altos retornaban del corte de café a sus municipios de origen y participaban de la vida comunitaria y sus sistemas de cargo.

La población crecía y exigía nuevos espacios. La selva lacandona empezó a ser colonizada a fines de los cincuenta por solicitantes que en muchos de los casos eran conducidos por una burocracia agraria que protegía las viejas haciendas de la región norte.

Los conflictos agrarios aparentemente resueltos, asechaban en el silencio desde 1939, año en que la política de Cárdenas en Chiapas había prácticamente cesado.

Para fines de los sesenta muchas de estas comunidades empezaron a mostrar la presencia de un proceso interno de acumulación en pocas manos y de sensible diferenciación social surgiendo así movimientos sociales, algunos con base indígena y campesina, como el movimiento jaramillista, heredero de la lucha de Zapata en el Estado de Morelos, lográndose llegar a acuerdos, aunque finalmente su máximo dirigente Rubén Jaramillo resultó asesinado junto con toda su familia.

En los años 70, a raíz de las represiones sangrientas del 2 de octubre de 1968 y del 10 de junio de 1970, surge una nueva etapa en la guerra de guerrillas en el país, que tendría unos de sus focos principales en la Sierra de Guerrero, con los maestros rurales Genaro Vázquez y Lucio Cabañas, quienes comandan guerrillas campesinas, extremadamente politizadas en la lucha de clases y la revolución social, dirigentes que finalmente son derrotados y asesinados.

En 1974 se realiza en Chiapas el primer Congreso Indígena que reunió a representantes de todos los pueblos indígenas del Estado y a muchos representantes del país.

En los 70's también instituyeron los llamados Consejos Supremos en muchas regiones indígenas del país como una forma de mediatizar el renaciente movimiento indígena nacional.

En la crisis de los 80's el constante empobrecimiento en todos los órdenes de la vida indígena, el gobierno trató de aliviar la situación con recursos asistencialistas, dádivas y programas fuera del control de las comunidades indígenas.

En los 90's, el cuestionado gobierno de Salinas logró el estallamiento de la crisis social en México y la contrarreforma del artículo 27 Constitucional abriendo la puerta a la privatización de las tierras ejidales y comunales.

En octubre de 1992, decenas de miles de indígenas toman las principales ciudades del país manifestándose pacíficamente exigiendo que sus demandas sean atendidas.

La Ciudad de México es el destino de dos grandes marchas de más de 10 días de duración procedentes de Guerrero y Oaxaca principalmente, y se pactan acuerdos con el presidente Salinas.

Diversas Organizaciones indígenas emprenden nuevamente la movilización y se realizaron congresos regionales, y encuentros internacionales para evaluar la situación de los indígenas de todo el continente, entre ellos el de la Coordinadora de Naciones Indígenas del Continente (CONIC) en octubre de 1993, en Temoaya, Estado de México, sin que se sospechara de los actuales alcances de la lucha indígena.

Sin embargo, no fue hasta el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional en la madrugada del 1 de enero de 1994, que las demandas y reivindicaciones indígenas fueron puestas en el primer plano de la

conciencia nacional mexicana, y a partir de entonces se desató un proceso organizativo indígena nunca visto en la historia de México.

- Aspectos Generales.

En vísperas de iniciar el último año de la administración salinista, la situación que prevalecía no era la más favorable para la causa autonómica de los indígenas. Tomando en cuenta esta situación, las comunidades indígenas decidieron aplazar sus metas, pero no abandonarlas, buscando así solamente una solución sobre una ley adjetiva, pero no sobre las cuestiones de fondo, tomando en cuenta que bajo las expectativas salinistas se buscaba entrar al primer mundo en el año de 1994.

El levantamiento zapatista se inició el 1 de enero de 1994, desde un marginado lugar del país, la Selva Lacandona, con la toma de la ciudad de San Cristóbal de las Casas y de las cabeceras municipales de Ocosingo, Altamirano y las Margaritas en el Estado de Chiapas, exigiendo la solución de sus más elementales necesidades básicas: tierra, alimentación, vivienda, salud y educación, colocando por lo tanto, como tema central la democracia, la situación de los pueblos indígenas de México y como consecuencia su autonomía, junto a los reclamos de libertad y justicia en el centro de las demandas enarboladas por los pueblos indígenas.

Durante los primeros días en Chiapas, el gobierno mexicano tomó como primer recurso internar a los militares para disuadir el levantamiento.

Adelfo Regino Montes en uno de sus destacados comentarios manifiesta que: *"en la madrugada del 1 de enero de 1994, las demandas y reivindicaciones indígenas fueron puestas en el primer plano de la conciencia nacional mexicana, y a partir de entonces se desató un proceso organizativo indígena nunca visto en la historia de México: por primera vez en la historia, los pueblos indígenas de México nos planteábamos una seria articulación de nuestras demandas y aspiraciones. Un actor, incómodo para muchos, emergía en el escenario nacional proponiendo una nueva relación entre los pueblos indígenas³, la sociedad en general y el gobierno, basada fundamentalmente en el reconocimiento de derechos colectivos para la reconstitución de la vida indígena."*

Los derechos indígenas son básicamente la columna vertebral del movimiento indígena mexicano y base de la nueva relación entre los pueblos y el Estado, entendiéndose como el conjunto de exigencias y demandas planteadas por los pueblos ante el Estado mexicano para dar solución a los

³ "Son comunidades, pueblos y naciones indígenas los que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintos de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo a sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales". Adelfo Regino Montes, www.ezln.org/

añeos problemas de desigualdad, exclusión, marginación, discriminación y en general la colonización a las que han estado sometidos, y tienen una naturaleza esencialmente colectiva. Esta última se le da ya que se intenta concebir al Estado como un conglomerado formado por colectividades culturalmente diferenciadas, cuyos sujetos son las comunidades y pueblos existentes en el marco de dicho Estado, llegándose a la conclusión de que se necesitaba garantizar la validez y vigencia de los derechos colectivos en el Derecho de nuestro país, como un paso previo para que los derechos humanos individuales sean efectivos en la vida cotidiana.

Lo anterior tiene sentido en tanto se intenta concebir al Estado en forma claramente distinta de la individualidad de quienes lo conforman, para trascenderlo y ver a México como un conglomerado formado por colectividades culturalmente diferenciadas.

Una de las manifestaciones cotidianas de los pueblos ha sido que con respecto a los derechos indígenas ellos se refieren a un conjunto de demandas a las que nunca han renunciado, y han estado latentes en sus comunidades durante mucho tiempo, tomando en cuenta que estos derechos no sólo son oponibles al Estado sino a la sociedad, puesto que hay fenómenos como la discriminación que trascienden a los órganos del Estado.

También debe considerarse que los derechos indígenas, en tanto derechos colectivos, están siendo planteados desde el marco de una nueva concepción de los derechos humanos, en un afán totalmente complementarista. Es decir, se pretende armonizar y complementar los derechos individuales con los derechos colectivos, para así darles una doble dimensión a los derechos humanos. No se trata pues de que unos excluyan a los otros, sino de ver su interdependencia mutua.

Los derechos fundamentales de los pueblos indígenas

Inicialmente los derechos fundamentales en torno a los cuales giran las demandas de los pueblos y organizaciones se pueden sintetizar básicamente en 5 conceptos o enunciados:

1. El derecho al reconocimiento como pueblos o el derecho a la diferencia;
2. El derecho a la libre determinación mediante la autonomía;
3. El derecho a las tierras y territorios indígenas;
4. El derecho al reconocimiento de los sistemas jurídicos propios; y
5. El derecho al desarrollo desde una óptica propia.

El gobierno del Presidente Zedillo ofrece una solución política y negociada y promueve la institucionalización del diálogo mediante una ley aprobada unánimemente por el Congreso de la Unión en marzo de 1995 conocida como la Ley para el "Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas", esta ley para el Diálogo estableció una comisión integrada por legisladores de todos los partidos políticos, tanto diputados como senadores, en tanto órgano principal de coadyuvancia para facilitar el diálogo entre el Gobierno Federal y el EZLN, la cual ha sido mejor conocida por sus siglas, como la COCOPA. También previó la posibilidad de contar con una mediación y estableció un órgano de supervisión de los acuerdos que se suscribieron entre las partes.

Una vez establecido este marco jurídico, se lograron los encuentros, primero para preparar las bases para el diálogo, conocidos como los acuerdos de San Miguel y luego las negociaciones que llevaron a los Acuerdos de San Andrés Larráinzar sobre derechos y cultura indígena. Mediante estos Acuerdos se busca establecer una nueva relación entre los pueblos y comunidades indígenas, la sociedad civil y el Estado. Reconocen la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas y un conjunto de derechos políticos, jurisdiccionales, sociales, económicos y culturales. Adicionalmente, se acordó la necesidad de que el gobierno garantizara la satisfacción de necesidades básicas mediante una política social.

Los Acuerdos de San Andrés contienen un conjunto de compromisos que no se limitan a las comunidades indígenas de Chiapas, sino de todo el país, esto es a 62 etnias que habitan del norte al sur en todo el territorio nacional. Para hacerlos efectivos se requería necesariamente de una reforma constitucional y de la legislación nacional respectiva que sólo podía aprobar el Congreso de la Unión. La falta de un acuerdo sobre el procedimiento y contenido de esa legislación condujo a que en 1996, el EZLN suspendiera el diálogo.

A unas semanas de iniciado el levantamiento zapatista, la demanda de autonomía apareció como una de las principales reivindicaciones indígenas, cuyos planteamientos y formulación contemporánea, estuvieron presentes durante mucho tiempo en el discurso de diversas organizaciones indígenas antes de la sublevación. La autonomía fue planteada por las 280 organizaciones que integraban el Consejo Estatal de Organizaciones Indígenas y campesinas de Chiapas; por la comandancia general del EZLN; por los zapotecas de la sierra de Juárez (Oaxaca); por los mixtecos poblanos del Movimiento Zapatista del Sur; por la organización estatal de los purépechas de Michoacán; por la organización estatal de los indígenas guerrerenses; por las comunidades hñahñú del Estado de México, y por un sin número de representantes y autoridades indígenas, así como también por agrupaciones

políticas, intelectuales e innumerables analistas de diversas tendencias. El mérito de los zapatistas radicó en dos cosas: en su capacidad para enlazar sus demandas de democracia, justicia y libertad, con la demanda indígena de autonomía, y en la tribuna nacional que construyeron para el debate de este tema, con lo que lograron que la reivindicación de los pueblos indios alcanzara una resonancia inusual.

Ante este crecimiento de la movilización civil y la oleada autonomista que favoreció la insurgencia zapatista, la reacción específica del gobierno consistió en crear una comisión *ad hoc* y designar un comisionado para dialogar sobre la paz. Tomando en cuenta los resultados de la comisión de 1989, Salinas decretó la creación de una Comisión Nacional de desarrollo Integral y Justicia Social para los Pueblos Indios, cuya composición era básicamente de indígenas, burócratas e intelectuales. La comisión tenía un mandato preciso de elaborar la propuesta reglamentaria al párrafo primero del artículo 4º constitucional y la fracción correspondiente del 27 para hacer justicia a los indígenas. El enfoque del comisionado inicialmente era hacer la oferta de reglamentación a dos de las principales reivindicaciones del EZLN, planteadas durante las conversaciones de la catedral y se referían a la autonomía y al derecho a la tierra, ofreciendo una ley adjetiva.

Los zapatistas desde el inicio de su demanda plantearon la autonomía. Según el testimonio de Alejandra Moreno Toscano, miembro del equipo del comisionado, el subcomandante Marcos expresó:

"Estas son las demandas políticas.

No aceptamos que los combatientes seamos tratados como delincuentes. Pedimos reconocimiento de beligerancia.

Nuevo pacto entre la federación-estados-municipios que acabe el centralismo y permita autonomía económica y cultural. No pedimos separación, sólo respeto a la lógica federal. Lo que sería la mejor forma: que a cada pueblo, a cada grupo se le dé autonomía. Los pueblos sí son capaces de autogobernarse. Tienen derecho de gobernarse como indígenas y cada grupo étnico a gobernarse con autonomía y pueden manejarse en aspectos económicos y culturales, que son importantes.

Porque nos hemos dado cuenta que a todos los pueblos se les imponen autoridades y se les trata como incapaces, por eso pedimos *cambios en la relación estatal, nuevos municipios, regiones pluriétnicas* y que sobre la base de esto, se convoque a nuevas elecciones y reforma electoral estatal que incluya

autonomía. Hasta aquí, las demandas políticas. Las más fuertes son éstas. Lo que sigue es tierra, salud, educación."⁴

En el punto cuarto del pliego dado a conocer a la opinión pública, el EZLN sintetizó los anteriores planteamientos: "Nuevo pacto entre los integrantes de la federación que acabe con el centralismo y permita a regiones, comunidades indígenas y municipios autogobernarse con autonomía política, económica y cultural." En relación con lo agrario, en el punto octavo los zapatistas reclamaron que las tierras estén en manos de los indígenas y campesinos que las trabajan, el desmantelamiento de los latifundios y el reparto justo de los mismos, la dotación de las parcelas con los instrumentos y apoyos necesarios para la producción, etcétera. En suma, afirmó el EZLN la "reforma salinista al 27 constitucional debe ser anulada y el derecho a la tierra debe volver a la Carta Magna".⁵

En este caso la respuesta del comisionado fue que tanto la demanda de autonomía, como la agraria encontrarían satisfacción en una Ley General de Derechos de las Comunidades Indígenas. Ésta, prometía, "reglamentar lo concerniente al párrafo primero del artículo 4º constitucional y fracciones que se refieran a los asuntos agrarios de las comunidades indígenas en el artículo 27".

⁴ Alejandra Moreno Toscano, "Diálogos de San Cristóbal. (Del 11 de febrero al 3 de marzo)", incluido en *Turbulencia política. Causas y razones del 94*, México, Océano, 1996, p. 135.

⁵ CCRI-EZLN, "Compromisos por la paz", en perfil de *La Jornada*, México, 3 de marzo de 1994, p.I.

II COMISIÓN DE CONCORDIA Y PACIFICACIÓN (COCOPA)

Como se había mencionado con anterioridad, el levantamiento armado del EZLN el primero de enero de 1994 y la Promulgación de su Primera Declaración de la Selva Lacandona, marcan a los pueblos indígenas; días después el gobierno reconoce la gran participación de indígenas en el alzamiento armado, y una vez esto en todo el país se empiezan a llevar a cabo reuniones indígenas y sociales, tratando de solucionar las causas que dieron origen al levantamiento.

En febrero de 1994 se realizó el “Dialogo de la Catedral de la Paz”, en San Cristóbal de las Casas, entre el EZLN y el Comisionado gubernamental Manuel Camacho, teniendo como consecuencia la consulta por parte de los zapatistas de 34 propuestas del comisionado a sus comunidades, conteniendo éstas en su mayor parte, proyectos de asistencia social. Estas propuestas fueron rechazadas ya que manifestó el EZLN que no garantizaban la solución de las causas que originaron el levantamiento. Se rompe así la primera negociación con el gobierno y el EZLN emite su segunda declaración de la selva lacandona, en la que se invita a la formación de un gran movimiento social en todo México que tenga como resultado terminar con el régimen del partido del Estado.

En agosto de 1994 se lleva a cabo la Convención Nacional Democrática (CND), en la Selva Lacandona con la participación de sindicalistas, convencionistas políticos, artistas, académicos, así como dirigentes de organizaciones sociales, junto a representantes de comunidades de pueblos, indígenas del Estado de México, D.F., Morelos, Jalisco, Nayarit, Puebla Tlaxcala, Veracruz, Guerrero, Oaxaca, Yucatán y Chiapas.

En agosto del mismo año Zedillo es electo presidente y el EZLN emite un mensaje, en donde le informa a la sociedad sobre la continuidad que representara el nuevo titular del Poder Ejecutivo. Tomando en cuenta lo anterior, las organizaciones convocan a la ejecución de la convención Nacional Indígena en diciembre de 1994 en Tiapa, Guerrero. El EZLN muestra su presencia en 34 municipios al mismo tiempo en que el país cae en una de sus mayores crisis económicas. En enero de 1995 el EZLN emite su tercera Declaración de la Selva Lacandona y se establecen los primeros contactos con el gobierno de Zedillo a través de su secretario de Gobernación.

El Congreso de la Unión promulga la Ley para el Diálogo y la Reconciliación” que obliga al gobierno y al EZLN a establecer el diálogo y negociación, cuyo término sería un Acuerdo de Concordia y Pacificación, con diputados y senadores de todos los partidos y el reconocimiento, a la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI), como la instancia de mediación con el EZLN.

Al entrar en vigor esta Ley, quedó constituida formalmente la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). El Artículo 8 de la mencionada ley establece: "se crea esta Comisión, integrada por los miembros de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión para el Diálogo y la Conciliación para el Estado de Chiapas, así como por un representante del Poder Ejecutivo y otro del Poder Legislativo del Estado de Chiapas, que serán invitados con tal objeto.

Esta Comisión coordinará sus acciones con la instancia de mediación reconocida por los negociadores".⁶

La presidencia de la COCOPA estará a cargo, de manera rotativa y periódica, de los representantes del poder legislativo federal y el secretario técnico será designado de manera conjunta por los integrantes de la Comisión.

Las funciones de la COCOPA son fundamentalmente:

1. Coadyuvar a fijar las bases para el diálogo y la negociación del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere la Ley;

⁶ Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), "Reformas Constitucionales sobre derechos indígenas", México, 1996

2. Facilitar el diálogo y la negociación y apoyar la suscripción del acuerdo de concordia y pacificación a que se refiere la Ley;

3. Promover ante las autoridades competentes, condiciones y lugares específicos que hayan sido pactados para realizar el diálogo;

4.-Gestionar ante la Secretaría de Gobernación, la adopción de las medidas necesarias para la difusión de esta Ley.

En las diferentes etapas de negociación, la COCOPA ha desempeñado diversos papeles, como son las negociaciones que tuvieron como resultado los acuerdos firmados el 16 de febrero de 1996 en San Andrés Larráinzar, en donde la COCOPA buscó lograr que éstos se elevaran a nivel de reforma constitucional.

III ACUERDOS DE SAN ANDRÉS.

En el año de 1995, el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León nombra a sus representantes que conformarían la delegación gubernamental que tendría como objetivo la negociación en Chiapas. El primer encuentro y algunos posteriores resultaron ásperos y complicados, ya que si tomamos en cuenta que se trataba de dos fuerzas que tiraban en dirección contraria, sólo la capacidad mediadora de la CONAI y la representatividad de la COCOPA, de

mantener involucrados al congreso y los partidos nacionales en la búsqueda de salidas políticas y evitar la salida militar, permitió que el asunto no se desbordara. Se llevaron a cabo varias reuniones en San Andrés Larráinzar la cuarta, y la quinta en el mes de julio y la sexta durante la primera quincena de septiembre de 1995, para arribar a la firma del documento *Agenda Formato y Reglas del Procedimiento del Protocolo de Bases Para el Dialogo y la Negociación de un Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad entre el Gobierno Federal y el EZLN* (sic)⁷. Tomando en cuenta este documento, se establecen los temas a tratar en cuatro mesas de trabajo: 1. Derechos y Cultura indígenas 2. Democracia y justicia; 3. Bienestar y Desarrollo; y 4. Derechos de la Mujer en Chiapas. El 16 de febrero de 1996, se formaliza el "Acuerdo del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derecho y Cultura Indígena", igualmente conocido como "Acuerdos de San Andrés", ya que éstos fueron establecidos en San Andrés Larráinzar.⁸

Estos Acuerdos, resumen en sus párrafos los ejes para la construcción de una nueva relación entre el Estado Mexicano y sus 56 pueblos indios.

⁷ Cossío Díaz, José Ramón "Derechos y Cultura indígena", los dilemas del debate jurídico, Ed. Miguel Ángel Porrúa, 1998. P. 269-275

⁸ Acuerdo del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derechos y Cultura Indígena, 16 de febrero de 1996.

En el "Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de Debate y Decisión Nacional," que forma parte de los Acuerdos, se señalan las responsabilidades que el Gobierno federal asumió como compromisos que el Estado Mexicano debe cumplir en su nueva relación.

En ese sentido, los ejes fundamentales de los Acuerdos de San Andrés quedan sintetizados en las siguientes obligaciones que el gobierno federal se comprometió a reconocer en la Carta Magna:

- Reconocer a los pueblos indios en la Constitución General.

- Garantizar la participación y representación política de los pueblos indios en nuestro país.

- Garantizarles a estos pueblos un acceso pleno a la justicia.

- Promover las manifestaciones culturales de los pueblos indios.

- Asegurar la educación y la capacitación, con pleno apego en los saberes, las tradiciones y formas de organización de los pueblos indios.

□ Garantizar la satisfacción de necesidades básicas, mediante las condiciones que aseguren un nivel de vida digna.

□ Impulsar la producción y el empleo, mediante la base económica y ancestral de los indios.

□ Proteger a los indígenas migrantes.

Cada uno de estos ejes está regido por los principios de pluralismo, sustentabilidad, integralidad y participación de los pueblos indios.

En las legislaciones de los Estados, principalmente Oaxaca y también ahora los Acuerdos de San Andrés, se encuentran los diversos puntos de partida para una nueva concepción del destino y de la vida de los indígenas de México, ya que tienden a reconocer a los derechos de dichos pueblos y nos ayuda a difundir que la nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

IV LEY DE LA CONCORDIA

Los Acuerdos de San Andrés, firmados por los integrantes de las delegaciones el 16 de febrero de 1996, constituyeron el máximo nivel de negociación al que llegaron las delegaciones del EZLN y el gobierno federal y que contienen acuerdos fundamentales en cuanto a la relación Estado y sociedad con los indígenas mexicanos. Esto pareció el primer paso firme en el camino hacia la firma de la paz cuando fueron elaborados a manera de iniciativa de ley en la propuesta de la COCOPA, entregada a las partes el 29 de noviembre de 1996, y aprobada el 2 de diciembre del mismo año por el EZLN. En ese momento fue que el gobierno Federal emitió su aprobación rechazando los acuerdos poco después, al considerar que en la iniciativa de la COCOPA había tres riesgos fundamentales: a la unidad nacional, a la integridad del territorio y a los derechos de todos los Mexicanos.

El EZLN no aceptó las observaciones del gobierno a la iniciativa y rompió nuevamente el diálogo.

“En marzo 15 de 1998, el Ejecutivo Nacional envió al Congreso una iniciativa de reformas constitucionales con modificaciones al proyecto de la COCOPA. El Partido de Acción Nacional y diputados del Partido Verde Ecologista presentaron las suyas propias.

Las tres iniciativas parten o se motivan en los acuerdos COCOPA-EZLN, que a su vez se fundan en los Acuerdos logrados en San Andrés Larráinzar entre los rebeldes y representantes del gobierno federal.⁹

Tomando en cuenta que a la toma de la presidencia el Lic. Vicente Fox Quesada firmó con fecha 5 de diciembre de 2000, una iniciativa de reformas que reproduce el articulado de la propuesta por la COCOPA, a continuación se transcribe este último:

DECRETO

ARTÍCULO ÚNICO.- SE REFORMA el artículo 4º, primer párrafo, y se ADICIONAN los párrafos segundo a octavo del artículo 4º recorriéndose en su orden los actuales segundo a noveno párrafos para pasar a ser noveno a decimosexto; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose en su orden el actual cuarto párrafo para pasar a ser el quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero la fracción XXVIII al artículo 73; un segundo a la fracción V del artículo 115, recorriéndose en su orden el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; las fracciones IX y X al artículo 115; y un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

⁹ Gamás Torruco, José; "Derecho Constitucional Mexicano", Porrúa, S.A. México, 2001.

***ARTÍCULO 4.-La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.**

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta a la autonomía como parte del Estado Mexicano, para:

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

II.- Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

III.- Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;

IV.- Fortalecer su participación y representación política de acuerdo con sus especificidades culturales;

V.- Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;

VI.- Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y

VII.- Adquirir, operar y administrar sus propios medios de la comunicación.

La Federación, los Estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todos los juicios y procedimientos que involucren individual y colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán en todo el tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

Las constituciones y las leyes de los Estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes

para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

El varón y la mujer son iguales ante la ley...

Artículo 18.- Sólo por delito que merezca...

Los gobiernos...

Los gobernadores...

La Federación...

Los reos de nacionalidad...

Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimiento más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

ARTÍCULO 26.- El Estado organizará...

Los fines del proyecto...

para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.

El varón y la mujer son iguales ante la ley...

Artículo 18.- Sólo por delito que merezca...

Los gobiernos...

Los gobernadores...

La Federación...

Los reos de nacionalidad...

Los indígenas podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimiento más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

ARTÍCULO 26.- El Estado organizará...

Los fines del proyecto...

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La ley facultara al Ejecutivo...

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional...

ARTÍCULO 53.- La demarcación territorial...

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional...

Para la elección...

ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

XXVIII.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los Estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas,

con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4º y 115 de esta Constitución;

ARTÍCULO 115.- Los Estados adoptarán...

V. Los municipios...

En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicados dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.

VI. Cuando dos o más centros urbanos...

VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores...

VIII. Las leyes de los Estados...

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y niveles en que hagan valer su

autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.

Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen.

Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y

X. En los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de este derecho.

Las legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.

ARTÍCULO 116.- El poder público de los Estados...

. II. El número de representantes...

Los diputados de las legislaturas...

En la legislación electoral...

Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los Estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos¹⁰

Esta iniciativa de reformas inquietaba a juristas, así como al titular del Ejecutivo. Este último al presentar su iniciativa, incluyó una exposición de motivos con razonamientos muy acertados, tomando en cuenta su prevención

¹⁰ Iniciativa de Reforma Constitucional sobre derechos indígenas, presentada por el licenciado Vicente Fox al H. Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 2000, INI, 2000.

de que la reforma formulada debilitara los principios de la nación y su orden constitucional

Una vez presentada la propuesta, el EZLN solicita a través de un recorrido que realizó por diversos Estados, la aprobación de la propuesta presentada por Fox, y desde la tribuna del Congreso de la Unión, impulsan la iniciativa de Reforma Constitucional de la COCOPA, manejando los argumentos que consideran un nuevo trato con el Estado, los indígenas y el aprovechamiento de la mujer indígena. En esta ocasión la comandante Esther tuvo la oportunidad de dirigir unas palabras y manifestó que inicialmente los legisladores tendrían que ponerse de acuerdo y así poder trabajar para que los indígenas puedan ser además de indígenas mexicanos, en donde las diferencias se balanceen con el respeto a lo que los hace iguales y así poner por encima lo que todos tenemos en común que sería el ser mexicanos; poniendo un claro ejemplo de la igualdad, ellos manifestaron ante la tribuna del Congreso que a este poder lo conforman diferentes partidos políticos, pero lo que todos tienen en común es ser legisladores y su preocupación principal es el bienestar nacional, y que por esto último ellos solicitan que se les reconozcan sus diferencias y su derecho a ser mexicanos.

Los zapatistas manifiestan en ésta ocasión, la necesidad de que los reconozcan y demandan a los representantes del poder legislativo la

aprobación de la COCOPA, porque lo último que traería será la fragmentación del Estado Mexicano, logrando la edificación de la autonomía indígena.

Posteriormente el Senado presenta un proyecto de reforma a la Cámara de Diputados, el cual fue aprobado, reuniendo los requisitos que solicita el artículo 135 constitucional, mediante el cual se ordenan las formas y condiciones por las que se aprobará una reforma a nuestra Carta Magna, siendo publicado el 14 de agosto del 2001 en el Diario Oficial de la Federación y entrando en vigor al día siguiente.

Se adiciona un segundo y tercer párrafos al artículo 1º. Se reforma el artículo 2º. Se deroga el párrafo primero del artículo 4º, Y se 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.

V CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT)

El Convenio 169 de la OIT se ha convertido en un marco de referencia para la definición de una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas, demostrando que el respeto a la diversidad no se traduce en

desintegración social y nacional como ya lo hemos mencionado, la pobreza entre los pueblos indígenas de América Latina es impresionante, y sobre todo la resistencia al cambio y los prejuicios de la mayor parte de los diversos sectores sociales de tal manera que se requiere de un enorme esfuerzo entre el Estado y los indígenas para poder darle solución a un problema tan antiguo.

Una de las principales preocupaciones de la OIT es la lucha contra la injusticia y las desigualdades sociales, abarcando a los trabajadores más desprotegidos y desorganizados de las áreas rurales y urbanas, ubicándose en la realidad de los problemas y aspiraciones de los pueblos indígenas y tribales. Esta inquietud se remonta a los primeros años de vida de la OIT, cuando comienza unos estudios sobre las condiciones de vida y trabajo de los indígenas.

En 1991 entra en vigencia en nuestro país este convenio 169, que establece fundamentalmente la denominación de "pueblos" y no "poblaciones", como lo mencionaba el Convenio 107 que le precedía, reforzando la idea de que no se trata de agrupaciones de individuos sino de sociedades con identidad y organización social propias, reconociendo el derecho a la diversidad de los pueblos indígenas y tribales y el valor de sus instituciones y prácticas sociales, económicas y culturales, la lucha por el respeto, salvaguarda y apoyo a las instituciones y el derecho a ser consultados sobre la adopción de medidas legales y administrativas que les afectan.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

El derecho de los pueblos a participar en la realización y evaluación de programas y planes nacionales y regionales, y el reconocimiento de la especial relación que éstos guardan con sus tierras y el carácter colectivo de dicha relación; prohíbe su desalojo, reconociendo que puede originarse en casos excepcionales y con la obtención del consentimiento o expresado libremente y con conocimiento de causa o al término de procedimientos adecuados, así como también se hace la prevención del derecho que tienen los indígenas a regresar a sus tierras en caso de que la causa que originó su salida haya cesado.

Se reconoce la costumbre indígena en materia de procedimientos de transmisión de derechos sobre la tierra y se asegura su participación en el uso, administración y conservación de sus recursos sobre la tierra y se cerciora su participación en el uso, administración y conservación de sus recursos naturales. Al Estado compete prevenir y sancionar, en caso de incumplimiento, invasiones en las tierras indígenas por parte de individuos e instituciones no indígenas, sin autorización previa de los indígenas, y también el despojo de sus derechos territoriales.

Una vez que el Convenio 169 ha sido ratificado por un país, éste tiene la obligación de aplicar las disposiciones del mismo. Para garantizar su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

cumplimiento, la OIT cuenta con un dispositivo de supervisión, la que se lleva a cabo cada cinco años, conforme al que los gobiernos entregan un informe sobre las medidas tomadas en la legislación y la práctica. En cuanto a su cumplimiento la Organización Internacional del Trabajo invita, aunque no exige a los gobiernos a que consulten a las organizaciones indígenas del país al preparar dichos informes. Asimismo las organizaciones indígenas del país pueden enviar información y comentarios directamente a la OIT.

Se ha señalado en nuestro país que con respecto a la aplicación del mismo, es inconveniente o bien que no se puede adecuar el convenio 169 de la OIT a nuestro ordenamiento jurídico, sin tomar en cuenta los beneficios que éste acarrearía ya que significaría implementar y reformar las leyes con el fin de otorgarle su lugar a nuestros pueblos indígenas. Ahora bien, si tomamos en cuenta su aplicación, se puede exigir con base en lo que establece el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual ordena:

"ARTÍCULO 133.- Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

FALLA DE ORIGEN

*disposiciones en contrario que pueda haber en la Constituciones o leyes de los Estados*¹¹

La Constitución es la base de nuestra organización política, jurídica y económica, y todas las leyes y actos que dicten las autoridades deben estar en consonancia con ella.

Este artículo contiene dos principios:

1. La Constitución Federal es la ley primaria y fundamental.
2. Todas las demás disposiciones (leyes federales, tratados constitucionales y leyes locales, etcétera) en su expedición y aplicación deben ser constitucionales." (...)

¹¹ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" 2002.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

CAPÍTULO SEGUNDO

TEORÍA CONSTITUCIONAL Y REVISIÓN DE LA CONSTITUCIÓN

Una teoría constitucional que sea deficiente o insuficiente produciría forzosamente efectos prácticos desastrosos en el nivel de la interpretación y aplicación del derecho constitucional, tomando en cuenta que su concepto fundamental es el de Constitución.

La teoría es un instrumento fundamental de la ciencia, puede ser exacta o inexacta, correcta o falsa, calidades que se reflejarán en el resultado especulativo que produce. Este a su vez, confrontando empíricamente, permite llegar al conocimiento del fenómeno o bien provoca su mal comprensión cuando la teoría es errónea, de tal suerte que sólo si ésta es comprobada en la realidad existe conocimiento científico.

I. ¿QUÉ ES LA CONSTITUCIÓN DEL ESTADO?

La Praxis constitucional en su conjunto y la vigencia del Estado constitucional del Derecho penden en gran medida del concepto de constitución, en tanto es ella la que estructura el poder político y regula su ejercicio.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

La configuración de los primeros "Estados Constitucionales de Derecho" y su paulatina reproducción en Europa y en América durante el siglo XIX se conciben históricamente como el origen y el desarrollo respectivamente, del "constitucionalismo moderno".

Los Estados que fueron substituyendo a las monarquías se estructuraron con base en una serie de principios políticos e instituciones jurídicas que desde entonces, se han considerando propios del "Estado de Derecho", a saber:

- A) La titularidad de la Soberanía recae en el pueblo.
- B) El origen del poder coactivo del Estado no es divino ni hereditario, sino popular.
- C) Los órganos del Estado están integrados por representantes populares.
- D) El hombre y el ciudadano poseen derechos fundamentales que la ley tutela y garantiza.
- E) El ejercicio del poder se distribuye entre órganos jurídicamente estructurados y dotados de competencias limitadas.
- F) El poder del Estado se ejerce por definición de manera limitada.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

G) Es precisamente el Derecho el que fija los límites del poder, esencialmente por medio de dos instituciones, a saber: 1.- Los Derechos del hombre y del ciudadano; y 2.- La división de poderes.

H) Toda esta estructura se consagra en una constitución, ley fundamental del Estado y marco de referencia de la validez y de la legalidad del orden jurídico y del ejercicio del poder público.

I) La constitución determina la génesis, el ejercicio y los límites del poder del Estado.

J) Los órganos del poder público y los ciudadanos están sometidos a ella.

K) Todos los actos de autoridad deben respetar los términos constitucionales de forma (estructura de los poderes), de fondo (competencia de cada órgano) y de legalidad (respeto del contenido de las normas).

L) Las transformaciones del orden constitucional son regulados previamente por la propia Constitución.

Todos estos principios tienen un propósito común que es la esencia del nuevo paradigma de Estado: limitar el ejercicio del poder político.

El objetivo último del "Estado de Derecho", desde su concepción, es la construcción de la sociedad democrática en la que impere la ley y además de que la libertad del hombre está asegurada.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Las revoluciones norteamericana y francesa han transitado por la historia como los movimientos auténticamente libertarios y pro-democráticos más importantes de la modernidad y la estructura estatal la que dieron origen, al Estado de Derecho, como el paradigma de organización político-jurídica capaz de edificar la sociedad justa, libre destinada al progreso.

El Estado de Derecho es "Estado con una constitución" y un orden jurídico secundario que se desprende de ella.

Rafael de Pina lo define como: "Estado de Derecho es aquel cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga en su fundamento la existencia de una norma jurídica establecida."¹²

El calificativo "constitucional" que desde hace dos siglos se atribuye al "Estado de Derecho liberal clásico" o "Estado burgués de Derecho", puede ser entendido descriptivamente ("el Estado que tiene una Constitución")o bien puede ser, y durante dos siglos ha sido, tomado ideológicamente ("el Estado que es, sólo el constitucional o constitucionalmente válido, frente a los que por

¹² De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael, "Diccionario de Derecho"; 21 ed. Ed. Porrúa, México, 1995.

ende, no lo son, porque son distintos a él, como p.e., su predecesor monárquico")

La fusión de lo descriptivo y de lo ideológico confirió tenazmente, el término "Estado constitucional de Derecho", ahora de carácter axiológico. Entonces sólo el Estado que se configurase conforme al paradigma francés y norteamericano sería "constitucional" y sólo se hablaría de la "constitución" del Estado cuando en ésta se consagran sus fundamentos políticos y normativos según el modelo de finales del siglo XVIII.

El "Estado constitucional de Derecho" debe ser aprehendido y examinado no como un paradigma, sino como un producto histórico que no puede situarse por encima de la ciencia del derecho constitucional, ni menos aún aspirar a ser su origen o fundamento.

1.- CONCEPTO MATERIAL Y FORMAL DE CONSTITUCIÓN.

La Constitución en sentido jurídico-positivo, es la primera norma susceptible de sustentar la validez jurídica de todo el sistema y de positivizarse a través de códigos, leyes, reglamentos, decretos, laudos y sentencias. Estas normas llevan a cabo la producción normativa, llevando en sí dos atributos fundamentales las cuales son crear órganos como la Federación, los Estados,

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

el Distrito Federal, los Poderes Legislativo, Ejecutivo, y Judicial Federal, y en los Estados los órganos correspondientes; en segundo lugar también, delimitan la competencia de cada órgano, asignándole deberes jurídicos "facultades y obligaciones" que posibilitan el desarrollo de la producción normativa. Tomando en cuenta lo anterior este tipo de Constitución nos va a permitir establecer dos tipos más: la Constitución material y la formal.

"...LA CONSTITUCIÓN EN SENTIDO MATERIAL.- Presenta los siguientes atributos:

- i) Se produce en sistemas de derecho escrito o legislado, y en los de derecho consuetudinario.
- ii) Representa el nivel más alto dentro del derecho nacional.
- iii) Se integra con los preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales y especialmente, la creación de leyes."¹³

"La Constitución en sentido material suele concebirse como 'el conjunto de normas jurídicas supremas de un Estado que se estructura por una parte dogmática y otra orgánica. La primera consagra las garantías individuales y la segunda establece la división de poderes'.¹⁴

¹³ Sánchez Bringas, Enrique; "Derecho Constitucional", Edit. Porrúa; S.A. México, 1995 pág. 121

¹⁴ Covián Andrade, Miguel, "Teoría Constitucional", 2ª ed., Ed. El Pliego, México, 2000, pág. 15

Tomando en cuenta lo anteriormente planteado con respecto a la constitución en sentido material podemos concluir que si esta se concibe como norma suprema integrada por una parte orgánica y otra dogmática entonces no es más que un tipo específico de constitución, la del Estado burgués de derecho o Estado liberal de Derecho, ya que esta definición fue creada como respuesta a los movimientos de la revolución norteamericana y francesa para que así estas clases pudieran consolidar su poder económico y extenderlo una vez logrado el poder político de la sociedad.

Ahora bien, si tomamos en cuenta lo planteado por este tipo de Constitución (material) la cual se define como un "conjunto de normas jurídicas que otorgan garantías individuales y consagran la división de poderes"¹⁵ ¿entonces todo Estado que no tenga este tipo de organización no será constitucional o no tendrá Constitución?

"...LA CONSTITUCIÓN EN SENTIDO FORMAL.- Es un documento solemne que presenta las características siguientes:

- i) Únicamente se produce en los sistemas jurídicos de derecho escrito o legislado.

¹⁵ Idem, pág. 23.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ii) Se integra con normas jurídicas que sólo pueden ser modificadas mediante un procedimiento especial destinado a dificultar esas modificaciones .

iii) Su contenido se compone de preceptos que regulan la creación de normas jurídicas generales (Constitución en sentido material); aunque a menudo contienen otra clase de normas que no son propiamente Constitución."¹⁶

En sentido formal la constitución es 'un documento en el que se incluyen esas normas supremas del Estado que se distinguen de las demás que integran el orden jurídico positivo porque para su modificación o derogación se requiere la observancia de un procedimiento más complejo y lento que el que se utiliza para los mismos efectos, tratándose de cualquiera otra norma jurídica, el cual está determinado precisamente en la carta o documento constitucional'.¹⁷

En nuestra Carta Magna existen disposiciones constitucionales, y otras que sólo lo son formalmente por encontrarse dentro de la Constitución y como consecuencia en caso de reforma (principio de rigidez) estar sometido al artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos

¹⁶ Sánchez Bringas, Enrique; op. cit. pág. 121.

¹⁷ Covián Andrade, Miguel, op. cit. pág. 15.



Mexicanos. Es decir normas que se han elevado a rango constitucional, para protegerlas de eventuales reformas.

En todo el mundo se ha tratado de definir una Constitución del Estado, cosa que es errónea ya que existen constituciones como la de la Gran Bretaña que puede ser material pero no formal, y así sucesivamente, pero lo que sí es indudable es que si podemos establecer es el objeto de "Constitución" y su concepto.

2. CONCEPTOS POLÍTICOS DE CONSTITUCIÓN

Cari Schmitt.- "La Constitución es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado"¹⁸, las cuales son dotadas frecuentemente de obligatoriedad por normas jurídicas que las expresan formalmente.

Fernando Lassalle.- Distinguió la constitución social de la jurídica, definiendo a la primera como la "la articulación de los factores reales de poder en una sociedad dada, en un momento histórico determinado" y a la jurídica como la "hoja de papel"

¹⁸ Schmitt, según cita de Covián Andrade, Miguel, "Teoría Constitucional", 2ª ed. Ed. El Pliego., México, 2000, pág 68

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

3 CONSTITUCIONES RÍGIDAS Y FLEXIBLES

Como ya habíamos mencionado antes, la doctrina en su intento de definir a la Constitución, han creado distintas clasificaciones basándose en distintos criterios.

Las Constituciones rígidas son constituciones escritas, como la nuestra que por consecuencia son aquellas que se encuentran contenidas en un documento formal y solemne que se reconoce como la ley suprema, y que para su reforma es decir que sea modificada, enmendada o adicionada, se requiere un procedimiento especial, distinta del procedimiento legislativo ordinario.

En cambio, la flexible es escrita pero para su reformabilidad se puede llevar a cabo un procedimiento legislativo ordinario.

Nuestra Constitución Política es rígida por necesitar un procedimiento especial como lo establece el artículo 135 de la Ley Fundamental, pero al mismo tiempo es flexible ya que se ha llevado una adecuación exhaustiva por el paso del tiempo para poder adecuarla así a las necesidades de la sociedad.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

4. NORMAS CONSTITUCIONALES PRIMARIAS Y SECUNDARIAS

Las normas constitucionales que originalmente conforman el texto de la Constitución redactada en el congreso constituyente son el derecho constitucional primario. Las leyes constitucionales que se expiden como resultado del procedimiento de reforma o adición a la Constitución escrita, configuran el derecho constitucional secundario.

Las normas constitucionales primarias son disposiciones jurídicas derivadas de las decisiones políticas fundamentales pero jurídicamente originarias. Las normas constitucionales secundarias (leyes constitucionales, de revisión o adición), en cambio, son producto de un procedimiento jurídico previsto en el propio texto constitucional y en este sentido, tienen un doble carácter derivado. Por una parte, provienen (y no deben contradecir, por ende), de las decisiones políticas fundamentales y por la otra, emanan de normas constitucionales primarias, señaladamente, las que establecen el procedimiento jurídico de reforma o adición constitucional.

Por ende, estas últimas no pueden ser en ningún caso, anticonstitucionales (salvo en la hipótesis extrema de que en el momento de redactar la Constitución escrita, alguna norma primaria contradijera una decisión política fundamental, sin percatarse de ello el conjunto de integrantes del congreso constituyente), ni en sentido material ni formal. Lo contrario ocurre

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

con las leyes constitucionales, las cuales en su contenido pueden contravenir alguna o varias decisiones políticas fundamentales (anticonstitucionalidad material), o bien haber sido expedidas sin respetar las normas constitucionales primarias que establecen el procedimiento de revisión o adición constitucional (anticonstitucionalidad formal).

II. CONCEPTO CIENTÍFICO DE CONSTITUCIÓN

El Doctor Miguel Covián Andrade en su libro "teoría constitucional" señala que lo más importante de este concepto, son su implicaciones teóricas y sus consecuencias prácticas.

Así también que la naturaleza de la Constitución es un ser, una realidad algo ontológico, que su esencia es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado (Schmitt) y que quien la adopta o determina, son los factores reales de poder, en los que radica la soberanía en ese momento (poder constituyente).

La Constitución se hace mediante un órgano colegiado en donde se encuentran representados los factores de poder y que como ya se había manifestado anteriormente es el "congreso constituyente".

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Nuestra Constitución se encuentra plasmada en un texto el cual es un conjunto de normas constitucionales que son expresión jurídica de las decisiones políticas fundamentales y derivan de ella directa o indirectamente. Las normas constitucionales al otorgar obligatoriedad a las decisiones políticas fundamentales toman el carácter de normas primarias, y las normas constitucionales secundarias, también llamadas leyes constitucionales o de revisión, su objeto es la modificación o adición del texto constitucional respetando el texto de la Constitución.

Tomando en cuenta lo anterior, llegamos a la conclusión de que si se quiere saber que es la Constitución de un Estado, tendríamos que tomar en cuenta primero que es la Constitución del Estado.

Adoptando la definición que propone el Doctor Miguel Covián Andrade sobre la Constitución, podemos aceptar que la constitución mexicana, o sea sus decisiones políticas fundamentales, pueden entenderse de ésta manera: *"...que la Constitución (decisiones políticas fundamentales) mexicana concreta es : soberanía popular, distribución de competencias, forma de gobierno democrática-representativa, sistema federal, derechos individuales, derechos sociales, régimen de economía mixta con rectoría económica del Estado, con*

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*áreas económicas precisas de su exclusiva competencia y separación política-jurídica de las iglesias y el Estado*¹⁹."

II. REVISIÓN CONSTITUCIONAL Y SU PROCEDIMIENTO TANTO EN MÉXICO COMO EN OTROS PAÍSES.

"La revisión constitucional es la acción de revisar y significa someter a un nuevo examen una cosa para corregirla o repararla",²⁰ si se piensa a la constitución como únicamente un conjunto de normas o artículos que integran un documento solemne, que se considera ley suprema, entonces su reforma o revisión será el cambio, la supresión o la adición de una norma, mediante el procedimiento establecido en el texto constitucional. Tomando en cuenta lo anteriormente mencionado, la reforma o modificación de la Constitución se refiere más que nada al procedimiento que debe seguirse para realizar la modificación.

Al momento de hablar de reformar algo lo primero que se nos viene a la cabeza es el cambio darle una nueva forma, ya que esto nos va a dar una idea de lo que es la variación del texto constitucional, debido a que estas

¹⁹ Covián Andrade, Miguel, op. cit. pág 113

²⁰ Sánchez Bringas, Enrique, op. cit. pág 222



expresiones nos hablan de la satisfacción de un procedimiento previo que sería la revisión.

La Constitución concebida como un conjunto de normas que integran un documento solemne, la cual tiene la calidad de ley suprema (Carta Magna), su reforma o revisión será la supresión o la adición de normas, mediante el procedimiento establecido en el texto constitucional.

En cambio, si la Constitución la entendemos como el ser o el modo de ser del Estado, en sentido esencial y de naturaleza política entonces la reforma o revisión constitucional significará revisar esa esencia (decisiones políticas de ese Estado). Tomando en cuenta lo anteriormente mencionado, tenemos como consecuencia que reformar la Constitución significa la variación de la esencia del Estado y cambiar las normas constitucionales significa modificar la expresión jurídica de la esencia del Estado (Constitución). Nosotros coincidimos con esta opinión y no con la señalada previamente.

Si tomamos en cuenta que existen procedimientos de revisión a los que el texto constitucional establece límites expresos, encontraremos distintos países entre los cuales tenemos:

Sistema Alemán.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Existe un órgano que se encuentra encargado de la producción de leyes y también está encargado de las reformas constitucionales y que para llevar a cabo esto último necesitará un procedimiento más complicado que el de las leyes y códigos ordinarios. La ley fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949, ordena lo siguiente:

"...Artículo 79. 1.-La ley fundamental no podrá ser modificada sino por una ley destinada expresamente a complementar o variar su texto... 2. Tal ley (de revisión constitucional referida en el numeral 1), requiere del acuerdo de dos tercios de los miembros del parlamento federal (equivalente a la cámara de diputados) y dos tercios de los votos del consejo federal (equivalente al senado de la república)"²¹

En cuanto a los límites que la constitución crea con relación al procedimiento de reforma sólo se refiere al contenido de ésta y a las condiciones o sucesos en que no puede ser aplicado este procedimiento.

La Constitución Alemana (de la Alemania reunificada), le da el carácter de poder constituido al órgano que revisa su texto y también le señala los límites, siendo estas las decisiones políticas fundamentales, las que por ningún motivo el órgano revisor podrá alterar.

²¹ Constitución Alemana, según cita de Covián Andrade, Miguel, "Teoría Constitucional", Ed. 2ª, México, 2000, pág 208

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el artículo 81 de ésta Constitución en su apartado cuarto prohíbe que se realice una revisión por una ley que se haya elaborado en el tiempo en que se encontraban en "Estado de necesidad legislativa".

También existen procedimientos de revisión que se encuentran sujetos a límites implícitos ya que se diseña un procedimiento basado en el reconocimiento de que la naturaleza del órgano encargado de aplicarlo es la de un poder constituido, tomando en cuenta lo anterior tenemos como ejemplo los siguientes sistemas:

El Sistema Belga.

Conforme a este sistema en su artículo 131 fija el procedimiento de revisión.

"...ARTÍCULO 131.- El poder Legislativo tiene el derecho a declarar que hay lugar a la revisión de la disposición constitucional que haya designado... Se convocarán dos nuevas cámaras de acuerdo con el artículo 71... Estas Cámaras actúan, de común acuerdo con el Rey, sobre los puntos que le hayan sido sometidos para su revisión.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*En este caso las cámaras no podrán deliberar si no están presentes al menos los dos tercios de miembros que componen cada una de ellas; y ninguna modificación será adoptada si no reúne al menos de los dos tercios de los votos.*²²

El órgano de revisión está sujeto a límites implícitos derivados de su naturaleza de poder constituido. La legislatura ordinaria, determina la necesidad de la reforma y se disuelve. El siguiente poder legislativo aprueba la revisión acordada por el anterior, limitándose a este acto a sus poderes extraordinarios y una vez que se ha realizado toma nuevamente sus funciones ordinarias. Al Rey le corresponde la facultad de sancionar y promulgar leyes, en tanto son las cámaras las que las aprueban.

Sistema Estadounidense.

Este sistema, en cuanto su naturaleza jurídica, encontramos que está integrado por tres instancias de la producción de normas generales: 1. Estados miembros (producen la constitución estatal y las leyes locales); 2. La de la Federación (se producen las leyes federales); 3. La del Estado Federal (genera las reformas de la norma constituyente).

²² Constitución Belga, según cita de Covián Andrade, Miguel, "Teoría Constitucional", 2ª ed, Ed. El Pliego, México, 2000, pág 211

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En el sistema federal la Constitución no es exclusiva de la federación, ni de los Estados miembros, sino del todo, es decir, la Constitución del Estado federal como unidad jurídica. En consecuencia, la modificación debe ser obra de los componentes de esta totalidad; que sería por una parte, el órgano legislativo de la federación y por la otra, los de los Estados. Además de nuestra carta fundamental el sistema existe también en otras constituciones como la de Suiza.

México.

Nuestras Constituciones mexicanas, en cuanto a su revisión constitucional, copiaron el procedimiento utilizado para la Constitución norteamericana revisión que se encuentra ubicada en su artículo 5.

Ha existido una extenuante discusión sobre los alcances del procedimiento de revisión constitucional en México, discusión que tiene como resultado la aplicación sin limitación alguna de este procedimiento de revisión.

Nuestro procedimiento de revisión constitucional lo encontramos establecido en el artículo 135 de nuestra Constitución que por su parte ordena:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*"Artículo 135.- La presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, acuerde las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por la mayoría de las legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas."*²³

Ahora bien, si tomamos en cuenta lo anterior el principio de rigidez constitucional lo vamos a encontrar inmerso en el artículo anteriormente transcrito, ya que nuestra Constitución no es una ley ordinaria, se requieren de ciertas formalidades para que las reformas o adiciones se incorporen a su texto, ya que éste determina que para que éstas puedan ser aprobadas se requiere del voto de las dos terceras partes de los representantes presentes en el Congreso de la Unión y además, la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los Estados.

Existen en nuestra Constitución dos artículos que inciden, en el procedimiento de reformas o adiciones a nuestra Constitución siendo, estos los artículos 71 y 135 se refieren a la iniciativa de leyes o decretos ante el

²³ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 2002

Congreso de la Unión que también es la forma aplicable de iniciar las modificaciones constitucionales, y al procedimiento reformativo.

"...Artículo 71.- El derecho de iniciar leyes o decretos compete: I. Al presidente de la República...II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, y...III. A las legislaturas de los Estados...Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los Estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates."²⁴

En los artículos descritos anteriormente, distingüimos cuatro etapas que articulan el procedimiento de reformas constitucionales: la iniciativa, el acuerdo reformativo, la aprobación y el cómputo y declaración.

El procedimiento de revisión de la Constitución puede iniciarlo el presidente de la República de los Estados Unidos Mexicanos; un diputado o un grupo de diputados; un senador o un grupo de senadores; las legislaturas de los Estados; destacamos que la participación de los Estados en la iniciativa de las reformas constitucionales se realiza a través de dos vías; por conducto de los senadores que constitucionalmente representan los intereses de los Estados y mediante sus propias legislaturas o congresos. En la primera vía, basta que un

²⁴ "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", 2002

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

senador presente un proyecto de reformas constitucionales para que el procedimiento de revisión se inicie; en la segunda, se requiere que el Congreso del Estado acuerde la iniciativa de reformas de la Constitución y sea enviada al Congreso de la Unión por la propia legislatura o por su diputación permanente.

También existen casos como el que se encuentra en el artículo 73.III.1º que posibilite a un grupo poblacional para iniciar el procedimiento de creación de un nuevo Estado dentro del territorio de otros, pero siempre mediante la intermediación ya que ellos por su propia iniciativa sería imposible.

En el caso de las reformas constitucionales materia del presente trabajo, la iniciativa fue presentada por el presidente Vicente Fox Quesada conocida ya esta como FOX-COCCPA, al senado de la República y fue turnada a las comisiones unidas de puntos constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios legislativos.

En este trabajo legislativo se tomo como punto de arranque los Acuerdos de San Andrés Larráinzar ya que de aquí surgieron las demás iniciativas presentadas con anterioridad.

En un acuerdo que se dio entre los partidos, el dictamen fue aprobado el 26 de Abril del 2004 por unanimidad de los senadores presentes de los partidos políticos en la Cámara: PRI, PAN, PRD y Partido Verde Ecologista.

En la Cámara de diputados una vez turnado fue aprobado por 386 votos a favor, por 50 en contra (5 diputados de PRI, 49 del PRD, 5 del Partido del Trabajo y 1 Independiente).

La votación lograda en ambas cámaras fue superior a la que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ordena en el artículo 135 en el caso de las reformas constitucionales, esto visto ya con anterioridad.

En el artículo segundo ya reformado se incluye la Carta de los Derechos Indígenas. Al artículo 18 constitucional se le adiciona un párrafo final, tomando en cuenta ya en este artículo una de las peticiones que se dio por parte de los indígenas, solicitando que se compurguen las penas corporales impuestas por la comisión de delitos, cerca de las comunidades es decir de los centros de readaptación más cercanos, a éstas.

En último lugar, se presenta una adición al artículo 115 constitucional a fin de que dentro del marco del municipio libre se permitan las asociaciones de comunidades indígenas.

En lo que respecta al artículo 4º constitucional se deroga el Párrafo primero, que queda comprendido en el artículo segundo propuesto.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

CAPÍTULO TERCERO

ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS

Es necesario tomar en cuenta que han existido acuerdos que han surgido después de lo aprobado en San Andrés Larráinzar, como lo es el de la reforma constitucional que se presentó en un inicio por la Comisión de Concordia y Pacificación, modificado por el gobierno de Zedillo pospuesto hasta el gobierno del Lic. Vicente Fox Quesada, el cual retoma y presenta ante la Cámara de Senadores para su discusión.

El 12 de julio de 2001 y de conformidad con el artículo 135, la mayoría de las legislaturas de los Estados aprobaron la reforma constitucional y así, de conformidad esta norma, el Congreso aceptó que la mayoría de los Estados habían aprobado los cambios, y se publicó el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación, entrando en vigor al día siguiente.

El Ejecutivo al presentar su propuesta de reforma en diciembre del año 2000 manifiesta lo siguiente:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"Artículo Único.- Se reforma el artículo 4º, primer párrafo, y se adicionan los párrafos segundo a octavo del artículo 4º, recorriéndose en su orden los actuales segundo a noveno párrafos para pasar a ser noveno a decimosexto; un último párrafo al artículo 18 un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose en su orden el actual cuarto párrafo para pasar a ser el quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; la fracción XXVIII al artículo 73; un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115, recorriéndose en su orden el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; las fracciones IX y X al artículo 115; y un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."²⁵

El Congreso de la Unión, una vez presentada la Iniciativa por el titular del Ejecutivo en diciembre del año 2000, aprobó un dictamen y también por la mayoría de las legislaturas de los Estados en julio de 2001, publicándose de la siguiente manera:

"Artículo Único.- Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1º, se reforma en su integridad el artículo 2º y se deroga el párrafo primero del artículo 4º; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18º, un último párrafo a la

²⁵ Iniciativa de Reforma Constitucional sobre derechos indígenas, presentada por el licenciado Vicente Fox al H. Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 2000, INI, 2000

fracción tercera del artículo 115º, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro transitorios.”²⁶

Inicialmente, la propuesta de la COCOPA, prevé cambios a los artículos 4, 18, 26, 53, 73, 115, y 116, mientras que la iniciativa aprobada es muy reducida. Analicémosla en el siguiente cuadro.

I.- ARTÍCULO 1º.

<p>En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por</p>	
--	--

²⁶ “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, 2002

<p>este sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p> <p>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el Estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas."</p>	<p>Los artículos 1 y 2º se fusionan y se incorpora como garantía individual o derecho humano la "no discriminación".</p>
---	--

II.- ARTICULO 2º.

En este artículo segundo encontramos los derechos indígenas una vez que se reformó.

"La Nación Mexicana es única e	Al inicio apreciamos la
--------------------------------	-------------------------

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

<p>indivisible.</p>	<p>afirmación de la unidad e indivisibilidad de la nación, esta frase nos viene a recalcar la expresión del Estado para evitar la fragmentación de la República a partir del reconocimiento de los derechos indígenas.</p>
<p>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.</p>	<p>En la iniciativa del Poder Ejecutivo que se ubicaba en el artículo 4º, se retoma una parte del inciso b) del artículo 1º del Convenio 169, en donde se señalaba que los indígenas son los que habitaban el país antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos y en la actual reforma que se hizo al artículo 2º se establece que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones.....</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

<p>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</p>	<p>La determinación de a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas, lo encontramos en el Convenio 169 de la OIT que precisara los sujetos a quienes tutela la norma.</p>
<p>Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.</p> <p>El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.</p>	<p>En la iniciativa que presenta el titular del Ejecutivo reconoce al pueblo indígena como sujeto de derecho y a las comunidades como integrantes del mismo, sin embargo el congreso de la unión con el propósito de darles una mayor seguridad jurídica, los define como comunidades</p> <p>De esta manera, se manifiesta que se reconoce la libre determinación y autonomía, pero sin menoscabo a la unidad de la nación.</p>
<p>El reconocimiento de los</p>	<p>Aquí existe una gran confusión</p>

<p>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.</p>	<p>ya que por una parte, los indígenas solicitan qué debería ser consagrado por la ley fundamental, pero la realidad indígena no es homogénea por lo cual cada Estado podrá adecuar esta realidad a sus comunidades.</p>
<p>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:</p> <p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p> <p>II. Aplicar sus propios sistemas</p>	<p>En esta parte encontramos el reconocimiento de la libre determinación y la autonomía, lucha por la que los indígenas se han rebelado.</p> <p>De manera reiterativa</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.

encontramos la manifestación del gobierno de que se les dará autonomía siempre y cuando se respeten los principios constitucionales.

Esta fracción nos remite al caso de la validación que se puede llegar a dar con respecto a la solución de conflictos internos que ocurren entre las autoridades de los indígenas dentro de sus pueblos siempre y cuando la ley establezca los casos y procedimientos mediante los cuales se llevaría a cabo, pero si se llega a dar el caso ¿a qué ley se remitirían? ya que faltaría un ordenamiento el cual regulara todo este tipo situaciones.

Una de las manifestaciones básicas de los indígenas fue que en cuanto a las decisiones tomadas por sus autoridades internas, las

<p>III. Elegir de acuerdo con sus normas, procedimientos y practicas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno,</p>	<p>autoridades jurisdiccionales del Estado las convalidarán únicamente, demanda que se incluía en la reforma propuesta por el titular del Ejecutivo y en esta reforma nos remiten a una ley inexistente para que si se llega a dar el caso valldaran dichas decisiones.</p> <p>Ahora bien, si tomamos en cuenta que se reconocen los sistemas normativos indígenas, sujetándose a lo establecido por la Constitución y sobre este fundándose la convalidación de sus decisiones, entonces ¿porqué nos remiten a una ley que no existe?</p> <p>En la fracción III, de este apartado, se reafirman los derechos de la mujer indígena.</p>
---	---

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. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

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

En la fracción VI, se ordena que además de las formas colectivas haya otras formas de propiedad en las comunidades, en este caso el disfrute de la tierra tiene que respetar los derechos de propiedad de la Nación, pero al negárseles el derecho colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios se les omite el reconocimiento a esta pluriculturalidad, y así sólo dejando un uso y disfrute preferente del lugar que habitan

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.

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

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

VIII. Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y

La fracción VII, de manera correcta hace un reconocimiento a los municipios dentro de su participación política.

VIII.- Básicamente se reconocen las costumbres y especificidades culturales de los pueblos indígenas, se da un reconocimiento mediante este artículo al derecho a interpretes y traductores con conocimiento de su

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

<p>especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.</p>	<p>lengua y cultura, al momento de presentarse un juicio que los implique, en la propuesta del Ejecutivo si se reconocen las practicas jurídicas de los pueblos.</p>
<p>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, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.</p>	<p>Los Estados por su parte deberán regular mediante sus leyes y constituciones, la forma en que podrán ejercer la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas, y si tomamos en cuenta este concepto pues únicamente se le está brindando su autonomía bajo el concepto de gozar y ejercer una serie de derechos específicos, quedando dentro de la unidad de la nación y siempre conforme con nuestra Constitución, como ya se había recalcado con anterioridad, llama la atención que se les reconoce a las comunidades indígenas como entidades de interés</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	<p>público es decir sólo son de atención por los órganos del Estado, más no, como ellos lo demandaban que se les reconociera como sujetos de derecho, dentro de la cámara de diputados se manifestó que los derechos políticos de las comunidades quedaban enmarcados en el sistema de ordenes y órganos vigentes y que al reconocérseles como sujetos de derecho entonces sería como reconocer una nación dentro de otra y que su autonomía solamente queda reconocida bajo el proyecto de municipio libre y reconociendo su derecho consuetudinario</p>
<p>B. La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las</p>	<p>B.- Como nos podemos percatar, se le delega la responsabilidad a los Estados y municipios para determinar los mecanismos y establecer las</p>

<p>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.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p> <p>I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades</p>	<p>instituciones que protejan los derechos indígenas y su desarrollo.</p>
--	---

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

<p>administrarán directamente para fines específicos.</p>	
<p>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.</p>	<p>En este apartado nos podemos percatar de que el dictamen maneja la educación como garantía e incrementación de niveles de escolaridad, cuando ya existe un artículo en la Constitución que la maneja como obligatoria. En cuanto a los programas de desarrollo y educativos de contenido regional se les tomará en cuenta a las comunidades. En este apartado sólo se recalcaron las garantías individuales de los mexicanos y las obligaciones que de por sí ya forman parte del Estado.</p>
<p>iii. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema</p>	<p>Otra garantía más recalcada, en cuanto al acceso a la seguridad social,</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

<p>nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.</p>	<p>pero con la finalidad de la ampliación y una mejor atención a las comunidades, tomando en cuenta la medicina tradicional.</p>
<p>IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</p>	<p>Soluciones de las que la mayor parte de los pueblos se encuentra necesitado por los altos niveles de marginación en los que se encuentran.</p>
<p>V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.</p>	<p>El reconocimiento de las mujeres para su incorporación a la participación de todos los planes de desarrollo, así como en las decisiones de su vida comunitaria, situación que como podemos recordar, la comandante Esther en su discurso del 28 de marzo de 2001, mencionó en la</p>

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

<p>VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. 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.</p> <p>VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para</p>	<p>tribuna de la Cámara de Diputados.</p>
---	---

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

VIII. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero, mediante acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

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

Para garantizar el cumplimiento

En la iniciativa presentada por el titular del Ejecutivo se establece que "el Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero", en la reforma actual se amplía y se establecen políticas que alcancen tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

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

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

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

III.- ARTÍCULO 4º.-

<p>Se deroga el párrafo primero, únicamente.</p> <p>El cual se incorpora al artículo segundo.</p>	
---	--

IV.- ARTICULO 18.-

<p>....</p> <p>....</p> <p>....</p> <p>Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social.</p>	<p>En la reforma propuesta por el Poder Ejecutivo Federal se mencionaba que los indígenas podrán compurgar sus penas cerca de su lugar natal y en la reforma del Congreso se establece como derecho individual para todos los mexicanos y no únicamente para los indígenas. Lo único que parecería inaceptable sería</p>
--	--

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	<p>condicionar un derecho a los casos que establezca una ley, cuando lo que se busca en el caso de los indígenas es evitar la desintegración de su comunidad.</p>
--	---

ARTÍCULO TERCERO.-

<p>Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.</p>	<p>Este artículo ahora transitorio, se proponía en la reforma presentada por el Presidente de la República en el artículo 53 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, si tomamos en cuenta que en las demandas indígenas se solicitaba una mayor participación política, con esto se está limitando expresamente, ya que lo marcan dentro de un artículo que es transitorio el cual podrá aplicarse o no, establecer nuevamente</p>
--	---

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

	<p>los distritos electorales, lo cual definitivamente es una tarea muy ardua, aunque como mexicanos todos tenemos los mismos derechos por lo tanto, esto se debería tomar en cuenta y llevar a cabo las adecuaciones pertinentes.</p>
--	---

V.- ARTÍCULO 115.-

<p>Fracción III Último párrafo Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p>	<p>Nuevamente podemos percatarnos de la necesidad de una Ley Federal.</p>
---	---

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

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

ARTÍCULO SEGUNDO. 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.

ARTÍCULO TERCERO. Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.

ARTÍCULO CUARTO. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.

Dado en la sede Legal del Senado de la República el día 25 de abril del año 2001. Ciudad de México

VI. SITUACIÓN LEGISLATIVA DE LOS INDÍGENAS A NIVEL ESTATAL.

Analicemos ahora algunos casos de constituciones locales de nuestro país y de lo que en otros países existe en esta materia.

En la actualidad, en la República mexicana, sólo existen dieciséis constituciones estatales que enuncian la conformación pluricultural de sus habitantes, conque se busca básicamente la incorporación de los pueblos al desarrollo económico y social y el reconocimiento del derecho a la libre determinación en un marco de autonomía.

Antes de la reforma de 1992, ya existían Estados que tenían un reconocimiento dentro de sus constituciones sobre la pluriculturalidad de sus

habitantes, siendo éstos Guerrero en 1987; Chiapas y Oaxaca lo realizan a partir de 1990, Querétaro en 1990; e Hidalgo en 1991.

Entre los meses de 1992 y 1994, que es cuando estalló el movimiento indígena, las Constituciones de San Luis Potosí y Sonora, se ocuparon del caso en 1992; mientras que Veracruz y Nayarit lo hacen en 1993. Así también en el año de 1994 Jalisco, Durango y Chihuahua; y ya en 1995 se incorpora el Estado de México a estas modificaciones constitucionales.

Una vez presentada la firma de los Acuerdos de San Andrés, ya Campeche en 1996, Quintana Roo y Michoacán en 1997, realizan las reformas pertinentes a su legislación.

1.- OAXACA

Estado ubicado al sur de nuestro país, en la costa del pacífico, su principal actividad productiva es el cultivo de cereal, tabaco, café, cacao y caña de azúcar. Está integrado por 570 municipios.

Oaxaca es el Estado que ha tenido un mayor número de reformas, así como actualizaciones en esta materia en mayo de 1995 y junio de 1998, contando además con leyes reglamentarias en materia indígena.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

En su Constitución política encontramos ciertas normas que se refieren a los pueblos indígenas en cuanto a su regulación obedece.

"Artículo 12

..Las autoridades municipales preservarán el tequio²⁷ como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de servicio social común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio."²⁸

Se toman sus costumbres como es el tequio, en beneficio del municipio como pago de contribución.

Artículo 16.- El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia de los pueblos y comunidades indígenas que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades

²⁷ El tequio se define como una práctica consistente en el trabajo voluntario u obligatorio que se realiza a favor de la comunidad.

²⁸ "Constitución Política del Estado de Oaxaca", 2002

indígenas se expresa como autonomía, en tantas partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica del derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholecos, Chontales, Huavas, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas que lo conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos y culturales. La ley reglamentaria protegerá a las comunidades afroamericanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedentes de otros Estados de la República y que por cualquier otra circunstancia residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo, el Estado reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y

respeto de dichos derechos sociales, los que serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes los representen.

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 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....²⁹

Oaxaca, como podemos observar en el artículo que señalamos fue el primer Estado que reconoció el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, expresado como autonomía, en donde se reconocen sus formas de organización social política y gobierno, así como el de sus sistemas normativos internos, jurisdicción en sus territorios y el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios. Actualmente sólo 412 de sus 520 municipios han optado por la elección de vías usos y costumbres.

²⁹ "Constitución Política del Estado de Oaxaca", 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo 25 .- Las elecciones son actos de interés público y serán enteramente libres. Las autoridades garantizarán la legalidad y limpieza del proceso electoral.....

La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora se han utilizado para la elección de sus ayuntamientos...

En este artículo se reconocen las prácticas que las comunidades indígenas han utilizado para la elección de sus ayuntamientos. En el ejercicio de esa función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad son sus principios rectores.

Artículo 138 Bis A.- La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del orden jurídico vigente y en los términos que determine la ley reglamentaria del artículo 16 de esta Constitución.³⁰

En este mismo Estado también encontramos un Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, en donde se regulan además las actividades electorales consuetudinarias.

³⁰ "Constitución Política del Estado de Oaxaca", 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"Artículo 109.- En este Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución particular, relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres.

Artículo 110.-

I.- Aquellas que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos, de acuerdo a las constituciones federal y estatal, en lo referente a los Derechos de los pueblos..³¹

En esta fracción I del artículo 110 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca se establece cuáles serán considerados como municipios de usos y costumbres

Con fecha 17 de junio de 1998 se publicó la Ley de Derechos de los pueblos y comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, reglamentaria del artículo 16 de la Constitución Política de esa entidad federativa, la cual

³¹ Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

reconoce los derechos y formas de vida de los pueblos y comunidades indígenas.

Esta ley abarca los aspectos de la autonomía, de la cultura, de la educación, de la articulación de los sistemas normativos internos con los del sistema judicial estatal, de los derechos de las mujeres indígenas, del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales de las comunidades y pueblos dentro de sus territorios para un desarrollo étnico que otorgue mayor bienestar y seguridad a los pueblos originarios del Estado de Oaxaca.

Con respecto a la autonomía de la que gozan esos pueblos, hace referencia a ésta en los artículos 8, 10 y 12, lo siguiente:

"Artículo 8.- En el marco del orden jurídico vigente el Estado respetará los límites de los territorios de los pueblos y las comunidades indígenas dentro de las cuales ejercerán las autonomías que esta ley reconoce.

La autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se ejercerá a nivel del municipio, de las agencias municipales, agencias de policía o de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí, comunidades entre sí o comunidades y municipios.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*Artículo 10.- Cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus normas, usos y costumbres, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre de Oaxaca; la Ley Orgánica Municipal, los artículos 17, 109 a 125 de instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, y de esta Ley.*³²

*"Artículo 12.- Las autoridades municipales respetarán la autonomía de las comunidades indígenas que formen parte de municipios no indígenas. En caso de disenso, el Estado por conducto de la Procuraduría para la Defensa del Indígena buscara la concertación y la convivencia plural."*³³

2.- CHIAPAS

Es un Estado que colinda con Guatemala, así como el centro de atención en lo que nos ocupa por ser el principal escenario de la lucha de los indígenas, Estado al que ya nos habíamos referido con anterioridad.

El gobierno firmó junto con los zapatistas un documento denominado "Acuerdos de San Andrés" en el que existen dos subcapítulos, uno denominado "Propuestas de reformas constitucionales en el Estado de Chiapas" y

³² Ley de Derechos de los pueblos y comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, 2002

³³ Ley de Derechos de los pueblos y comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, 2002

"Propuestas de reforma a las leyes secundarias del Estado de Chiapas", que se daría en el momento mismo en que se realizaron las reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Tomando en cuenta lo anterior y bajo las condiciones antes explicadas, se lleva a cabo la creación de la Ley sobre derechos y cultura indígena del Estado de Chiapas, en que pese a la inconformidad de los indígenas, se aprobó teniendo el Estado como base, que se daban por cumplidos los acuerdos firmados con anterioridad.

En mayo de 1999 se realizó la reforma a la Constitución de Chiapas quedando de la siguiente manera:

"Artículo 13. El Estado de Chiapas tiene una población pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas. Esta Constitución reconoce y protege a los siguientes pueblos indígenas: tseltal, totil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón y mochó.

También protege los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia se encuentren asentados dentro del territorio del Estado y que pertenezcan a otros pueblos indígenas.

El Estado protegerá y promoverá el desarrollo de la cultura, lenguas, usos, costumbres, tradiciones y formas de organización social, política y económica de las comunidades indígenas. También garantizará a sus

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

integrantes el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Fomentará, asimismo, la plena vigencia de los derechos indígenas a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, a una vivienda digna y decorosa, así como los derechos de las mujeres y niños.

Se reconoce y protege el derecho de las comunidades indígenas a elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

El Estado fomentará el eficaz ejercicio de los derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres de las comunidades indígenas, en los términos y con las modalidades que establecen la Constitución General de la República y las leyes reglamentarias respectivas.

El Estado, con la participación de las comunidades indígenas, instrumentará los planes y programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico.

En todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones. Los

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

indígenas tendrán el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura.

En los municipios con población de mayoría indígena, el trámite y resolución de las controversias entre personas pertenecientes a comunidades indígenas, será conforme a sus usos, costumbres, tradiciones y valores culturales, y con la participación de sus autoridades tradicionales, debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos.

Los indígenas deberán cumplir sus penas, preferentemente, en los establecimientos más próximos a sus comunidades, a fin de propiciar su reintegración a éstas, como parte de su readaptación social.

Se prohíbe toda forma de discriminación de origen étnico o por razón de lengua, sexo, religión, costumbre o condición social. La contravención a esta disposición será sancionada en los términos de la legislación penal vigente.

Los derechos de los indígenas que esta Constitución consagra deberán ser protegidos y regulados por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus correspondientes ámbitos de competencia y serán, además,

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

*garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.*³⁴

Así también los Estados de Quintana Roo y Campeche cuentan ya con leyes reglamentarias en materia indígena, siendo Quintana Roo el Estado que destaca por tener dos reglamentos que serían una Ley de Justicia Indígena, la cual va a establecer la forma en que se integren los tribunales o juzgados indígenas y una Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena.

Si bien es cierto que la Constitución no realiza claramente el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas, el artículo 5º de la Ley reglamentaria de esta entidad señala la forma en que se les va a reconocer la autonomía de la siguiente manera:

"Artículo 5.- Se reconoce, en el ámbito de la competencia estatal, el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos, en toda su amplitud política, económica, social y cultural fortaleciendo la soberanía, la democracia y los tres niveles de gobierno, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado."

³⁴ Constitución Política del Estado de Chiapas, 2002

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

El Estado de Chiapas a diferencia de otros señala únicamente que existirán juzgados de paz y Conciliación indígenas en los municipios o comunidades con poblaciones indígenas.

Se mantiene la tutela del Estado en lo que también se refiere a la aplicación de sanciones penales, ya que en su artículo 13 justifica la aplicación de sanciones penales, tomando en cuenta sus usos y costumbres, así como sus tradiciones, esto siempre y cuando no contravenga lo que dispone la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ni se atente contra los derechos humanos.

Uno de los puntos más destacados de esta ley de Derechos y Cultura indígenas, fue la demarcación de la jurisdicción, misma que se encuentra establecida en su artículo 11, el cual establece que cada comunidad se distingue por sus características y particularidades y sólo sus costumbres tendrán aplicación dentro de su "hábitat".

VII. SITUACIÓN CONSTITUCIONAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN AMÉRICA LATINA

1.- BOLIVIA

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Este país se encuentra ubicado en América del Sur, tiene como lenguas oficiales el español el quechua y el aimará su unidad monetaria es el boliviano.

Su Constitución ordena lo siguiente:

El Artículo 171 señala con relación a los pueblos indígenas, lo siguiente:

"Se reconocen, respetan y protegen en el marco de la ley, los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos indígenas que habitan en el Territorio Nacional, especialmente los relativos a sus tierras comunitarias de origen, garantizando el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, su identidad, valores, lenguas, costumbres e instituciones.

El Estado reconoce la personalidad jurídica de las comunidades indígenas y campesinas de las asociaciones y sindicatos campesinos.

Las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a esta Constitución y las leyes.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*La Ley compatibilizará estas funciones con las atribuciones de los poderes del Estado*³⁵

2.- COLOMBIA

Estado de América del Sur, que tiene como lengua oficial el español y su unidad monetaria es el peso colombiano.

La Constitución de este Estado señala:

"Título I: De los principios fundamentales.

Artículo 7.- El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la Nación Colombiana.

Título VI: De la rama legislativa.

Capítulo 4: Del Senado

Artículo 171.- El Senado de la República estará integrado por cien miembros elegidos en circunscripción nacional.

³⁵ Constitución Política de la República de Bolivia, 2002

Habrá un número adicional de dos senadores elegidos en circunscripción nacional especial por comunidades indígenas.

Los ciudadanos colombianos que se encuentren o residan en el exterior podrán sufragar en las elecciones para el Senado de la República.

La Circunscripción Especial para la elección de senadores por las comunidades indígenas se regirá por el sistema de cociente electoral.

Los representantes de las comunidades indígenas que aspiren a integrar el Senado de la República deberán haber ejercido un cargo de autoridad tradicional en su respectiva comunidad o haber sido líder de una organización indígena, calidad que se acreditará mediante certificado de la respectiva organización, referendado por el Ministro de Gobierno.

Artículo 246.- Las autoridades de los pueblos indígenas podrán ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, de conformidad con sus propias normas y procedimientos, siempre que no sean contrarios a la Constitución y leyes de la República. La ley establecerá las formas de coordinación de esta jurisdicción especial con el sistema judicial nacional.

Título XI: De la organización territorial.

Capítulo I: De las disposiciones generales.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Artículo.- 286: Son entidades territoriales los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.....

Artículo.- 287.- Las entidades territoriales gozan de autonomía para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley. En tal virtud tendrán los siguientes derechos:

1º Gobernarse por autoridades propias.

2º Ejercer las competencias que les correspondan.

3º Administrar los recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.

4º Participar en las rentas nacionales.

Artículo.- 288.- La Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial establecerá la distribución de competencias entre las Naciones y las entidades territoriales (...)

Capítulo IV.- Del régimen especial.

Artículo.- 329.- La conformación de las entidades territoriales indígenas se hará con sujeción a lo dispuesto en la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, y su delimitación se hará por el Gobierno Nacional, con participación

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

de los representantes de las comunidades indígenas, previo concepto de la Comisión de Ordenamiento Territorial.

Los resguardos son de propiedad colectiva y no enajenable.

La Ley definirá la relación y las coordinaciones de estas entidades con aquellas de las cuales forman parte.

Parágrafo. En el caso de un territorio indígena que comprenda el territorio de dos o más departamentos, su administración se hará por los consejos indígenas en coordinación con los gobernadores de los respectivos departamentos. En caso de que este territorio decida constituirse como entidad territorial, se hará con el cumplimiento de los requisitos establecidos en el inciso primero de este artículo.

Artículo.- 330.- De conformidad con la Constitución y las leyes, los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades y ejercerán las siguientes funciones:

1º Velar por la aplicación de las normas legales sobre uso del suelo y poblamiento de sus territorios.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

2° *Diseñar las políticas y los planes y programas de desarrollo económico y social dentro de su territorio, en armonía con el Plan Nacional de Desarrollo.*

3° *Promover las inversiones públicas en sus territorios y velar por la debida ejecución.*

4° *Percibir y distribuir sus recursos.*

5° *Velar la preservación de los recursos naturales.*

6° *Coordinar los programas y proyectos promovidos por las diferentes comunidades en sus territorios.*

7° *Colaborar con el mantenimiento del orden público dentro de su territorio de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Gobierno Nacional.*

8° *Representar a los territorios ante el Gobierno Nacional y las demás entidades a las cuales se integren.*

9° *Las que les señalen la Constitución y la ley.*

*Parágrafo.- La explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las disposiciones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades.*³⁶

³⁶ Constitución Política de la República de Colombia, 2002



CAPÍTULO CUARTO

CRITERIOS PARA UNA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS

Los pueblos indígenas de México siempre han participado en los movimientos históricos que han definieron y ratificado los principios de nuestra Constitución.

A lo largo del tiempo surgieron condiciones de exclusión, marginación y discriminación en contra de los indígenas. Lo que ha provocado una gran pobreza y a veces imposibilidad de tener acceso a la jurisdicción del Estado y a las instituciones públicas; una representación insuficiente y por lo mismo, la exclusión política y en casos particulares, un sometimiento a formas de dominio e intermediación arcaicas, injustas y al margen de la ley. Esas condiciones significan una barrera para el desarrollo de nuestro país y sobre todo un avance democrático, por eso es que los movimientos indígenas que se han desarrollado buscan el reconocimiento de sus principales necesidades, mediante la reforma de nuestra Constitución para que de esta manera obtengan un nuevo status jurídico.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Para poder satisfacer estas necesidades básicas de los indígenas se requiere de una nueva relación con el Estado tomando en cuenta los Acuerdos de San Andrés, así como El Convenio 169 de la OIT que fue ratificado por México y que entró en vigor en nuestro país en 1991, donde se encuentran consagrados todos los derechos de las comunidades indígenas, así como también la iniciativa de la COCCPA.

I.- ASPECTOS CONSTITUCIONALES DE UNA NUEVA REFORMA EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS.

Uno de los principales puntos que debemos tomar en cuenta para la reforma constitucional es la firma del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, mismo que fue ratificado por México en 1990, y entró en vigor en 1991 y nos habla sobre la necesidad de promover la efectividad de los derechos sociales económicos y culturales de los pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones.

Este convenio contiene normas que establecen los derechos que deben gozar las comunidades indígenas de los países, y las medidas que los Estados deberán adoptar para su cumplimiento, siendo esto básicamente la religión, su cultura, la identidad propia y la organización social y económica.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En el año de 1992 se realiza la reforma al artículo 4 constitucional en donde se reconoce la heterogeneidad que existe en nuestro país, es decir, se admite una composición pluricultural. En esta reforma se incluyó una ley, la cual deberá proteger el desarrollo de sus lenguas, culturas usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social. Dicha ley nunca se promulgó y solamente quedó establecida como tal en nuestra Constitución.

Los acuerdos de San Andrés proponen, a través de un pacto social, crear una nueva relación entre el Estado mexicano y los pueblos indígenas, en una de las tres conclusiones básicas de estos documentos firmados por el gobierno federal y el EZLN el 16 de febrero de 1996, se declara: "el gobierno asume el compromiso de construir, con los diferentes sectores de la sociedad y en un nuevo federalismo, un nuevo pacto social que modifique de raíz las relaciones sociales, políticas, económicas y culturales con los pueblos indígenas. El pacto debe erradicar las formas cotidianas y de vida pública que generan y reproducen la subordinación, desigualdad y discriminación, y debe hacer efectivos los derechos y garantías que les corresponden: derecho a su diferencia cultural; derecho a su hábitat; uso y disfrute del territorio, conforme al artículo 13.2 del Convenio 169 de la OIT; derecho a su autogestión política comunitaria; derecho al desarrollo de su cultura; derecho a sus sistemas de producción tradicionales; derecho a la gestión y ejecución de sus propios

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

proyectos de desarrollo³⁷. Posteriormente se crea la propuesta de la COCOPA de reformas y se presenta ante el Congreso, en donde se buscaba la modificación a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, logrando el reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y la autonomía como parte del Estado Mexicano, además busca su participación en los planes y programas de desarrollo del Estado, la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, asegurando su participación política y así poder tener una buena relación con el Estado.

La reforma permitió un cambio definitivo en materia indígena ya que durante generaciones estos han sido discriminados y no han sido tomados en cuenta en el ámbito constitucional. Si bien la reforma contiene grandes cambios, no fue suficiente, quedando la misma atrás de lo ya reformado en diversas legislaciones estatales, en donde se reconoce una mayor participación y ampliación a sus derechos, por lo cual se deberían tomar en cuenta los acuerdos y convenios firmados, tanto por el Estado, como por los indígenas, y así buscar su cumplimiento garantizando el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas y tomando en cuenta su autonomía como parte del Estado mexicano.

³⁷ Acuerdo del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional Sobre Derechos y Cultura Indígena, 16 de febrero de 1996.

La reforma aprobada por el Congreso modifica el artículo primero y se agrega que "queda prohibida toda forma de discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el Estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas". Este derecho a no ser discriminado es importante, ya que lo padecen cotidianamente los indígenas.

La importancia de la creación de un artículo segundo en donde el tema es exclusivo sobre derechos indígenas es indiscutible ya que se acepta la composición pluricultural de la nación, 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. Asimismo, este artículo segundo incluye el principio de autoadscripción (Convenio 169 de la OIT), lo que innegablemente, es un avance: "la conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas".

En la iniciativa presentada por la COCOPA ellos buscan un reconocimiento a los pueblos indígenas como sujetos de derecho y en la reforma actual se reconoce a los pueblos indios como sujetos colectivos de

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

derecho y a las comunidades como integrantes del mismo. Significa un avance, pero restringiéndose al mismo tiempo los alcances del término pueblo al ámbito municipal y no se garantizan las condiciones para su reconstrucción.

El artículo 2 comienza con el enunciado: "La nación mexicana es única e indivisible" y tres párrafos más adelante se afirma: "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, los principios generales establecidos, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico".

En el inciso A (fracción VII) de este artículo se puntualiza que "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, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público", por lo tanto, le corresponderá a los Estados determinar las formas de reconocimiento de la autonomía pasando a ser materia local y así llevar a cabo una adecuación en cuanto a sus constituciones y leyes locales, y por lo tanto, éstos quedan sujetos a la negociación de los gobiernos y legislaturas de los Estados.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

En la fracción II la reforma aprobada reconoce la aplicación de "los sistemas normativos" indígenas "en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres". También enuncia, un párrafo que dimana de la propuesta de la Cocopa, según la cual "sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado". Y la reforma ordena: "La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes". Debe destacarse que en lugar de usos y costumbres se utiliza el término, más apropiado, de "sistemas normativos". La reforma omite la obligación del Poder Judicial de convalidar las resoluciones emitidas por las autoridades de los pueblos indígenas y con ello no da estatus jurídico a sus sistemas normativos, ni a sus resoluciones. Así también una ley inexistente establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes. Se requiere la expedición de una ley que en este caso así como en la fracción IX del apartado B se enuncia, una Ley Federal en esta materia.

En la fracción III A) del artículo 2 se reconoce el derecho de los indígenas a "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".

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

La reforma aprobada establece en su fracción 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". En esta parte se incluye la palabra preferente, y se acota este derecho en el artículo 27 constitucional. El tema de la tenencia de la tierra no fue discutido durante las negociaciones (1995-1996) ya que forma parte de la mesa 3 que trata sobre "Justicia y desarrollo".

Una forma de tomar en cuenta a los indígenas es permitirles el derecho al uso colectivo de los recursos naturales, de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan y ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación. Tal y como lo propone la CCCOPA en este aspecto no debe confundirse el derecho de propiedad con el derecho de los pueblos indios a preservar los recursos naturales de su territorio o los lugares que consideran sagrados.

El concepto de territorio es imprescindible para entender y definir la idea que tienen los pueblos indígenas de la autonomía. Este es el punto más

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

importante del debate sobre la libre determinación. Los indígenas reclaman no sólo la propiedad de la tierra, sino la garantía jurídica de protegerla para preservar su cultura y su futuro como pueblos. El problema no es agrario, sino se trata de garantizar la protección de las tierras indígenas.

La reforma recoge un asunto importante de la propuesta de la Cocopa: "los indígenas tienen en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de sus lenguas y cultura".

En la reforma del Congreso se plantea "el reconocimiento de las comunidades como entidades de interés público". Hablar de las comunidades como sujetos de derecho público es asumirlas como parte integrante del Estado. En la reforma aprobada, al considerarlas de interés público, se les da un trato similar al de los partidos políticos. Los pueblos indígenas se convierten en receptores de objetos de las políticas públicas. Ya no son actores y sujetos en la organización del Estado y en las decisiones de gobierno. El derecho a la participación en la definición de las políticas públicas y en el diseño de los programas de gobierno se deja de lado para burocratizar el tema y la responsabilidad estatal.

El congreso en cuanto a la autonomía dentro de los municipios, acepta sólo un cambio en el artículo 115 constitucional: "Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en términos y para

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

los efectos que prevenga esta ley", se deja la posibilidad a las decisiones de los congresos locales y gobiernos estatales. Aquí vemos nuevamente la necesidad de la creación de una ley federal.

El congreso aprobó un artículo transitorio: "Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política (...) Cuando sea factible..." Aquí sólo exhortan a las autoridades electorales a realizar los cambios "cuando sea factible". La característica de la Constitución es que los derechos reconocidos deben ser respetados obligatoriamente, pero se deja la decisión a la voluntad de las autoridades en turno y en ésta materia la reforma constitucional deberá reconsiderarse para que se le dé una participación completa a todas las comunidades indígenas, sin necesidad de esperar a que sólo lo hagan cuando sea factible y posteriormente reformar al COFIPE, para que así se garantizará el acceso efectivo de los indígenas.

Cuando se refiere a la educación, la modificación legal del Congreso reitera las obligaciones del Estado, pero ignora los derechos colectivos de los pueblos, que aportando su diferencia cultural, participen en el diseño de las políticas educativas y de formación cultural en sus regiones.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Para crear un diálogo intercultural desde el nivel comunitario hacia el nacional, que permita una nueva y positiva relación entre los pueblos indígenas y entre éstos y el resto de la sociedad, es indispensable dotar a estos pueblos de sus propios medios de comunicación, los cuales son también instrumentos clave para el desarrollo de las culturas. Por lo tanto, es necesario la elaboración de una nueva ley de comunicación que permita a los pueblos indígenas adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación. La reforma del congreso ordena lo siguiente: "establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes en la materia determinen.

II.- ADECUACIÓN DE LAS CONSTITUCIONES LOCALES.

Actualmente existen 32 constituciones en toda la República mexicana siendo así la Federal y la de los 31 Estados, ya que el D.F. no tiene constitución, sino un estatuto de gobierno.

Las constituciones de los Estados son expedidas y revisadas por la legislatura local, sin intervención del congreso federal si analizamos las constituciones locales estas sólo son una reproducción de la constitución federal, ya que éstas se encuentran reguladas por nuestra Carta Magna en sus

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

artículos 40, 41, 116 y 133. Estas normas van a obligar a las partes de la federación a regirse conforme al gobierno federal.

En México a pesar de no existir una reforma integra en materia indígena, algunas constituciones locales han avanzado a pasos agigantados, como lo es la constitución de Oaxaca y Chiapas ya estudiadas con anterioridad, ya que se encuentran más apegadas a la aplicación del Convenio 169 de la OIT mientras que otros Estados apenas están en el trabajo de elaboración.

Pero aunque este sea el caso, si tomamos en cuenta que el Estado federal no ha llevado una reforma a fondo en cuanto a los acuerdos ya establecidos entre las partes, así como los convenios firmados por el Estado en materia internacional, estas constituciones aunque hayan avanzado en esta materia, esto resulta irrelevante para que sus beneficiarios lo disfruten, ya que bastaría invocar a la constitución federal y no encontrar una reforma tan integral, que responda a todas sus necesidades.

Sin embargo, ya con esta reforma a la constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece las garantías individuales y sociales, principios rectores básicos para la organización y funcionamiento del Estado mexicano, también se crean las bases para adecuar las disposiciones reglamentarias federales y estatales de acuerdo con las facultades consagradas por la constitución federal.

En este caso se buscan ordenamientos que respondan al proyecto de Nación, así como a los proyectos de las entidades federativas, tomando en cuenta estas últimas la organización política interna de los pueblos indígenas, su forma de elección, entre otros temas. También en cuanto al acceso a la justicia a la procuración e impartición de ésta y con relación a la imposición de penas.

III.- LEY FEDERAL EN MATERIA INDÍGENA.

En la reforma del 15 de agosto de 2001 se hace referencia a una ley en múltiples ocasiones, ley que no existe y sin embargo, debía haber venido aparejada a la reforma, para que así se pueda avanzar en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la que además tomaran como guía los Estados.

Sin embargo, hasta que esta ley sea creada se podrá aplicar en toda su extensión las reformas aprobadas y también reconocer la autodeterminación de los pueblos indígenas, tomando en cuenta la legislación especial de cada pueblo indígena.

Si los legisladores tomaran en cuenta la necesidad de la creación de esta ley mencionado en varios artículos como el 2º, en su fracción. IX del apartado B), o el 18 y el 115, se empezaría a completar la reforma analizada.

IV.- LEGISLACIÓN LOCAL

En cuanto a la legislación local, deberán ser reformadas diversas leyes que tengan impacto la vida interna de los pueblos indígenas.

Estas materias corresponden a las entidades federativas en los ámbitos en los que puedan legislar podríamos hablar del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de la ley Orgánica municipal, de la creación de una Ley de Derechos de los pueblos y comunidades indígenas, como en el Estado de Oaxaca y en materia penal incluir la no-discriminación.

Si se busca la ampliación de la atención de los pueblos indígenas, ciertas entidades han creado instituciones especializadas en la materia como son la Procuraduría de Asuntos Indígenas, en Oaxaca; el Gran Consejo Maya, en Campeche; la Subprocuraduría Regional en Asuntos Indígenas en Veracruz; entre otras.

V.- RESOLUCIÓN DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN, SOBRE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS.

La Controversia Constitucional es un medio de control de la constitucionalidad previsto en el artículo 105 de la Constitución.

La Controversia Constitucional es un recurso que permite resolver conflictos entre órganos de gobierno por invasión de competencias; conflictos entre la federación, los Estados o los municipios; entre los poderes ejecutivo, legislativo o judicial, y también permite resolver conflictos que cuestione la constitucionalidad de actos o leyes.

Los sujetos facultados para plantear la controversia constitucional son los órganos de gobierno, es decir, cuando algún órgano de gobierno considera que sus atribuciones, facultades o competencias han sido usurpadas o invadidas por otro órgano de gobierno o que los actos que realiza otro órgano y que le afectan, no son de conformidad con la constitución federal, podrá interponerla. Otro tanto puede señalarse de la legitimidad de los diversos niveles de gobierno.

Recientemente, más de 300 municipios de distintos Estados como Puebla, Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Tabasco y Guerrero, con población

indígena, interpusieron controversias constitucionales con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación restableciera el orden constitucional; anulara el procedimiento de reforma y se replanteara la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas para que los pueblos sean tomados en cuenta ya que les afecta directamente.

Sobre el procedimiento que se realizó para la reforma en materia indígena se hicieron valer las siguientes irregularidades:

a) La Cámara de Senadores aprobó un proyecto para reformar la constitución diferente a lo que proponía la iniciativa de la Cocopa, misma que no fue consultada a los pueblos indígenas.

En términos generales se plantea que la Suprema Corte pueda definir si el derecho que tienen los pueblos indígenas a ser consultados mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles, tal como lo determina el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, debe ser considerado como parte del proceso de reforma constitucional en materia indígena.

b) La Cámara de Diputados Federal discutió y votó el proyecto de reforma que le mandó la Cámara de Senadores sin que el tema estuviera enlistado en el orden del día (28 de abril de 2001) y sin consultar a los pueblos indígenas sobre el nuevo proyecto del Senado.

c) Varias legislaturas de los estados aprobaron el decreto que les envió el Congreso de la Unión sin consultar y escuchar a los pueblos indígenas de su entidad federativa.

d) La Comisión Permanente realizó el cómputo final de los votos de las legislaturas sin que se esperara a que todas discutieran y decidieran sobre el decreto, como es el caso de Yucatán y Tamaulipas que hasta la fecha no lo han discutido; o bien, consideró votos de legislaturas que no fueron publicados en los periódicos oficiales "porque no lo consideraron necesario" como son los casos de Hidalgo (rechazó). San Luis Potosí (rechazó), Querétaro (aprobó), Baja California (aprobó), Aguascalientes (aprobó), Guerrero (rechazó) y Guanajuato (aprobó), no obstante que es requisito indispensable para que dichos votos tengan vigencia.

e) En el mismo sentido, la Comisión Permanente consideró votos que a la fecha del cómputo no estaban publicados, aunque lo hicieron posteriormente como es el caso de Sonora, Puebla y Michoacán.

Por estas y otras razones se le solicitó a la Suprema Corte que si consideraba que dicho proceso legislativo era inconstitucional por la serie de irregularidades que se prueban, entonces declarara inválida a la reforma constitucional.

Sobre el contenido se hace valer:

a) Buscan modificar la estructura municipal considerando ahora que los indígenas sólo puedan nombrar representantes ante los Ayuntamientos y no ser parte de ellos.

b) Aparentemente, se otorga el derecho al hábitat, pero en realidad es una obligación para mejorar y preservar el hábitat y la integridad de sus tierras en contracción al Art. 27 constitucional que establece la obligación al estado y la ley la protección de las tierras de los "grupos indígenas"

c) Se reconoce a las comunidades indígenas como "entes de interés público" (de asistencia) cuando el Art. 27 constitucional ya les reconoce personalidad jurídica.

d) Se permite a las comunidades que dentro del Municipio se coordinen para realizar acciones que les benefician, cuando esta facultad existe en todas las leyes orgánicas municipales.

e) Es una reforma confusa que aparentemente otorga derechos, pero en realidad deja las cosas en el mismo estado en que se encontraba anteriormente.

f) Se consideran derechos que ya existían anteriormente como el derecho a la educación, vivienda y salud.

La Suprema Corte de Justicia con fecha de 6 de septiembre de 2002 puso fin a la controversia constitucional en cuanto a la Ley Indígena que entró en vigor en agosto de 2000, al resolver que carece de facultades para revisar reformas a la Constitución.

El Ministro Juan Díaz Romero utilizó una metáfora: "Si la Corte se diera a sí misma el poder de alterar o cuestionar la Constitución, base de todo el sistema jurídico sería comparable a decir que el metro, como medida de longitud, es susceptible de alargarse o acortarse ante cualquier evento. Se perdería la confianza y la certidumbre, porque la medida básica habría perdido su naturaleza esencial, que es la seguridad".

Por mayoría de ocho Ministros, la Corte resolvió que no tiene atribuciones para analizar modificaciones a la Carta Magna, y no puede siquiera estudiar argumentos que la cuestionen.

Consideró que el llamado "órgano reformador" no es de igual naturaleza que aquellos que desempeñan las funciones de gobierno, aunque se conforma por el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, porque le corresponde, en forma exclusiva, acordar las reformas y adiciones a la Constitución. Por ello dicho órgano no es susceptible de ningún tipo de control judicial, como tampoco procede la revisión de sus actos vía controversia constitucional.

De esa manera, los artículos de la Constitución que se refieren a los indígenas siguen vigentes y los Congresos estatales mantienen la facultad de legislar sobre el tema.

El citado Ministro Díaz Romero sintetizó así la decisión judicial que, por ocho votos a favor y tres en contra, desechó las controversias constitucionales presentadas por estados y municipios, "las normas constitucionales no son susceptibles de impugnación en controversia constitucional, pues basta con que la disposición impugnada sea parte de la Constitución para considerar que un órgano como la Suprema Corte carezca de atribuciones para juzgar sobre su validez".

CONCLUSIONES.

1. - Por medio de los estudios realizados a nuestras constituciones y a pesar de los movimientos que han existido en materia indígena, nunca hemos podido encontrar un ordenamiento que regulara adecuadamente a los indígenas.

2. - En 1992, la reforma al artículo 4 Constitucional fue un gran avance ya que se empezó a crear una nueva relación entre los pueblos indígenas y el Estado federal, reforma la cual no satisfizo a los indígenas, por no haberse realizado una reforma integral modificando la estructura jurídica que los protegiera adecuadamente.

3. - En 1994, el EZLN se levanta en armas en el Estado de Chiapas, demandando el reconocimiento de los derechos indígenas y buscando así un nuevo acercamiento con el Estado.

4. - Una de las bases más importantes que se dieron al crearse una nueva relación a nivel nacional fue la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar sobre derechos y cultura indígenas, porque las partes se comprometían a reconocer los derechos de los indígenas (tomando en cuenta que ya se había firmado el Convenio 169 de la Organización Internacional del

Trabajo que entró en vigor en nuestro país en 1991) Estos acuerdos fueron el trampolín para la creación de la iniciativa de reforma constitucional creada por la Comisión de Concordia y Pacificación, la cual nunca fue aprobada por el gobierno del entonces presidente de la República el Doctor Ernesto Zedillo.

5.- Uno de los acercamientos más importantes al intento de solución del problema en la parte legal fue el que realizó el titular del poder ejecutivo en el año 2000 ya que Vicente Fox presentó al proyecto de reforma constitucional creado por la Comisión de Concordia y Pacificación.

Posteriormente, el Senado aprobó un proyecto de reformas constitucionales, el cual difería mucho de la propuesta presentada por el presidente de la República. Cumplidos los requisitos del artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta revisión entró en vigor.

6. - La reforma aprobada por el Congreso de la Unión nos ha permitido observar grandes cambios difiriendo de la presentada por el Lic. Vicente Fox, en materias como la autonomía se trata de un avance muy importante ya que comparada con la de 1992, la última ha sido la más completa. Tomando en cuenta la importancia de la materia, falta mucho por avanzar, pero se tendrán que ir revalorizando y adecuando todas las reformas llevadas a nuestra Carta Magna, aunque algunos Estados como es el caso de Oaxaca o Quintana Roo.

ya tienen una legislación muy avanzada desde antes que se llevara cabo la última reforma a la Constitución federal.

7. - Las legislaciones existentes a lo largo de la República mexicana se deberán adecuar a lo reformado, siempre intentando la protección de la cultura y el desarrollo de las comunidades indígenas, respetando su identidad social, sus costumbres, sus tradiciones y sus instituciones.

8. - En algunos artículos reformados encontramos que se hace mención a una ley que deberá ser creada y aprobada para así poder complementar la reforma y para que así pueda existir una adecuada integración de todas las leyes que tengan relación con la materia indígena.

9. - La Suprema Corte de Justicia con fecha de 6 de septiembre de 2002, puso fin a las impugnaciones a la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas que entró en vigor en agosto de 2000, al resolver por mayoría de ocho Ministros, que carece de facultades para analizar modificaciones a la Carta Magna y no puede siquiera estudiar argumentos que la cuestionen. De esta manera, los artículos de la Constitución analizados en este trabajo referentes a los indígenas siguen vigentes y los Congresos estatales mantienen la facultad de legislar sobre el tema.

10.- Esta reforma es una necesidad que los indígenas por siempre han reclamado al sentirse ignorados y creó que a través de este estudio así como las diferentes actividades realizadas por los indígenas, han permitido que la sociedad dirija su mirada hacía ese grupo tan vulnerable y carente del reconocimiento que requieren. Esperemos que esto nos permita hacer conciencia, terminando con el racismo y el menosprecio de todos sus valores, usos y costumbres y así respetar una cultura llena de riquezas que nos pertenecen a todos.

BIBLIOGRAFÍA

a) Libros



Arriola, Carlos, Compilador "Testimonios sobre el TLC"; 2ª. ed. Ed. Miguel Ángel Porrúa, S.A. México, 1995

Bonfil Batalla, Guillermo. "Etnodesarrollo y etnocidio". Editorial FLACSO, San José de Costa Rica 1982.

Burgoa Orihuela, Ignacio, "Las Garantías Individuales"; 28ª. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1996.

Covián Andrade, Miguel "Teoría Constitucional"; 2ª. ed. Ed. El Pliego, México, 2000.

Cossío Díaz, José Ramón "Derechos y Cultura indígena", los dilemas del debate jurídico, Ed. Miguel Ángel Porrúa, S.A. 1998.

Chenaut, Victoria y M. Teresa Sierra, "Pueblos Indígenas ante el Derecho", México CIESAS y CEMCA, 1995.



Díaz-Polanco, Héctor, "La Rebelión Zapatista y la Autonomía"; Ed. Siglo Veintiuno, México, 1997.

Dora Kanoussi, "El Zapatismo y Política". Ed. Plaza y Valdés, México 1998.

Gamas Torruco, José; "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, S.A. México, 2001

González Galván, Jorge Alberto, "Constitución y Derechos Indígenas", Ed. UNAM, México, 2002.

"La Teoría Indigenista y la Integración"; en varios autores, Indigenismo, modernización y marginalidad. Una revisión crítica, ed. 4ª. Ed. Juan Pablos, México, 1995.

López Moreno, Javier, "Reformas Constitucionales para la Modernización", Ed. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

Melgar Adalid M, Ruiz Massieu J.F., Soberánes Fernández J.L. "La Rebelión en Chiapas y el Derecho", Ed. UNAM, México, 1994.



Ortiz Ahlf, Loretta, "Derecho Internacional Público"; 2ª. ed. Ed. Harla, México, 1997.

Rabasa, O. Emilio, "Historia de las Constituciones Mexicanas", Ed. UNAM, México, 1997.

Sánchez Bringas, Enrique, "Derecho Constitucional"; Ed. Porrúa, S.A. México, 1995.

Seara Vázquez, Modesto, "Derecho Internacional Público"; 16ª. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1997.

Tello Díaz, Carlos, "La Rebelión de las Cañadas"; 5ª. ed. Ed. Cal y arena, México, 1995.

b) Diccionarios

"Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo", Burgoa Orihuela, Ignacio, 5ª. ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1997.

"Diccionario de Derecho"; De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael, 21 ed. Ed. Porrúa, S.A. México, 1995.

c) Legislación



"Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", México, 2002.

"Constitución Política del Estado de Chiapas", 2002.

"Constitución Política del Estado de Oaxaca", 2002

"Constitución Política de la República de Bolivia", 2002.

"Constitución Política de la República de Colombia", 2002.

"Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca", 2002

"Código Penal Federal"; Edit. Mc Graw Hill; México, 2002.

"Código Penal para el Distrito Federal"; Edit. Mc Graw Hill; México, 2002.

"Iniciativa de Reforma Constitucional sobre derechos indígenas", presentada por el licenciado Vicente Fox al H. Congreso de la Unión el 5 de diciembre de 2000, INI, 2000.

"Ley de Derechos Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo", 2002.



"Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca", 2002.

"Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo", 2002.

"Ley para el diálogo, la conciliación y la paz digna en Chiapas", Diario Oficial de la Federación, CDXCVIII, No. 9, México, 11 de marzo de 1995

Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Convención 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes", en H. Díaz Polanco (comp.), Etnia y nación en América Latina, Colección Claves de América Latina, México, Consejo Nacional para la cultura y las artes, 1995, cap. XIV.

Rabasa, O. Emilio, Caballero, Gloria, "Mexicano ésta es tu Constitución"; 11ª. Ed. Ed. Miguel Ángel Porrúa, S.A. México, 1997.

"Tratado de Libre Comercio de América del Norte"; Secretaría de Comercio y Fomento Industrial; Ed. Porrúa, S.A. México, 1993.

"Tratado de Libre comercio de América del Norte"; Texto Oficial, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1993.

d) Hemerografía

CCRI-EZLN, "Compromisos por la paz", en perfil de La Jornada, México, 3 de marzo de 1994, p.I.



Moreno Toscano, Alejandra, "Diálogos de San Cristóbal. (Del 11 de febrero al 3 de marzo)", incluido en *Turbulencia política. Causas y razones del 94*, México, Océano, 1996.

Varios, "Chiapas 7", Ed. Instituto de Investigaciones Económicas UNAM, México, 1997.

e) Documental

Acuerdo del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional sobre Derecho y Cultura Indígena, México, 16 de febrero de 1996.

Decreto promulgatorio del "Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes". México, D.O.F., CDXLVIII. No. 17, 24 de enero de 1991.

Publicado en la Jornada, "Propuestas de gobierno de reformas constitucionales en materia de derechos de los pueblos indígenas", México, 12 de enero de 1997.

"Reformas Constitucionales sobre derechos indígenas", Comisión de Concordia y Pacificación, México, 1996

"EZLN Documentos y Comunicados", colección problemas de México, Ed. Era, México, 1995.



www.ezln.org

f) Internet

