

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

"FACULTAD DE DERECHO"

SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
AMPARO.

**"ANÁLISIS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL
EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA
INDÍGENA"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

MARÍA DE MONTSERRAT MIRANDA BECERRA

ASESOR DE TESIS: **DR. MIGUEL COVIÁN ANDRADE**

MÉXICO, 2005

m 247072

México, D.F. a 21 de abril del año 2005.

Lic. Edmundo Elias Musi,
Director del Seminario de Derecho Constitucional y Amparo
Facultad de Derecho
Universidad Nacional Autónoma de México.

Distinguido Señor Director:

Por medio de la presente me permito distraer su atención para comunicarle que la alumna **MARÍA DE MONTSERRAT MIRANDA BECERRA**, con número de cuenta 9439731-1 ha concluido bajo la Dirección del suscrito, su Tesis Profesional denominada **"ANÁLISIS A LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENA"**. De igual forma me permito informarle que la mencionada Tesis Profesional, cumple desde mi punto de vista con los requisitos de fondo y forma exigidos por el Seminario.

El tema abordado en la Tesis, ha sido desarrollado con originalidad y está respaldado en abundantes elementos bibliográficos, que revelan una minuciosa investigación, así como, en numerosas citas que confirman vigorosamente los puntos de vista personales que emite el sustentante a través de su estudio.

Lo anterior, se lo comunico, para que sea de los efectos escolares y académicos a que haya lugar.

Sin más por el momento, aprovecho la ocasión para reiterar a Usted las seguridades de mi atenta consideración.



Dr. Miguel Covián Andrade.



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y
DE AMPARO

Cd. Universitaria, D. F., 22 de abril de 2005.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **MIRANDA BECERRA MARIA DE MONTSERRAT**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "**ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHO Y CULTURA INDIGENA**".

Con fundamento en los artículos 8º fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"La interesada 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".

ATENTAMENTE
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
DIRECTOR DEL SEMINARIO


LIC. EDMUNDO ELÍAS MUST



*Irm.

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO

DEDICATORIA

A MI PADRE, POR TU ESFUERZO Y TRABAJO. MI FORMACIÓN PERSONAL Y PROFESIONAL SON UNO DE TUS TRIUNFOS.

A MI MADRE, POR TU INFINITO AMOR, ERES MI EJEMPLO Y FORTALEZA.

A MI PADRINO, QUIEN DESDE MIS PRIMEROS RECUERDOS ME HA BRINDADO SU CUIDADO Y APOYO EN CADA PROYECTO DE MI VIDA.

A MI HERMANO NOE, POR TU AMOR INCONDICIONAL. ERES UNA LUZ EN MI VIDA.

A MI HERMANO FERNANDO, PORQUE NO SIEMPRE ESCUCHO LO QUE QUIERO, PERO SIEMPRE ESCUHO EL MEJOR CONSEJO.

A ALBERTO, QUIERO COMPARTIR ESTE LOGRO CONTIGO, ASÍ COMO COMPARTIMOS NUESTRAS VIDAS DESDE ESTUDIANTES.

A MIS AMIGOS; PORQUE TENGO LA FORTUNA DE TENER GRANDES AMIGOS QUE LA VIDA ME HA ENSEÑADO, QUE SON EL MAYOR TESORO.

AGRADECIMIENTOS

A MI ALMA MATER, LA
UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO.
GRACIAS POR PERMITIRME
FORMAR PARTE DE ESTA
MÁXIMA CASA DE ESTUDIOS.

AL DR. MIGUEL COVIAN
ANDRADE, MI FORMADOR Y
AMIGO, CON PROFUNDO AFECTO
Y AGRADECIMIENTO, POR SUS
ENSEÑANZAS Y APOYO
INCONDICIONAL.

AL LIC. ALVARO URIBE SALAS,
POR TRANSMITIRME EL AMOR
AL DERECHO Y A SU
ENSEÑANZA.

AL LIC. CHRISTIAN ARISTA
ROSAS, POR SU AMISTAD Y
APOYO EN LA REALIZACIÓN DE
ESTE TRABAJO.

ÍNDICE

DEDICATORIAS.....	I
AGRADECIMIENTOS.....	II
ÍNDICE.....	III
INTRODUCCION.....	VI

CAPITULO PRIMERO "EL PROBLEMA INDÍGENA EN MÉXICO".

A) El problema indígena en México.....	1
- Naturaleza del problema.....	4
B) Conceptos generales.....	5
- Pueblo Indígena.....	5
- Constitución.....	7
- Estado.....	12
- Soberanía.....	15
- Poder Constituyente.....	20
- Órganos Constituidos.....	22
- Órganos Constitucionales Autónomos.....	25
- Autonomía.....	30

CAPITULO SEGUNDO "ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y ENFOQUES DEL PROBLEMA INDÍGENA EN MÉXICO"

A) Enfoque del problema Indígena en México Colonial.....	31
- El Derecho Colonial.....	32
• Leyes de Indias.....	33
- La Constitución de Cádiz.....	37
B) Enfoque del problema indígena en México Independiente.....	40
- Sentimientos de la Nación.....	41
- Constitución de 1824.....	43
- Las siete leyes fundamentales de México.....	44
- Bases de Tacubaya, el Proyecto Constitucional de 1842.....	47
- Bases Orgánicas de 1843.....	48
- Constitución Federal de 1857.....	50
- Constitución Federal de 1917.....	52

C) El recrudescimiento del Problema Indígena en México a raíz del levantamiento armado del EZLN en 1994.....	61
- El origen del problema indígena, a partir del sometimiento de los indios.....	61
- Las Fuerzas de Liberación Nacional.....	63
- El Congreso indígena de Chiapas de 1974.....	63
- Otros Grupos Rebeldes.....	65
- Fundación del EZLN y Origen del "Subcomandante Marcos".....	66
- Primera fase del EZLN y su soporte teológico.....	67
- Primeros acuerdos. Comisión Nacional para la Protección y Desarrollo de la Selva Lacandona.....	70
- Fraudes Electorales en 1988 en Chiapas.....	70
- Reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional y al Código Penal del Estado de Chiapas.....	72
- Votación para la guerra y y circunstancias del levantamiento armado de 1994.....	72
- Salinas en las Cañadas.....	74
D) Los Acuerdos de San Andrés.....	76
E) Diversas Propuestas de Iniciativa a la Reforma Constitucional en Materia de Derechos y Cultura Indígena.....	80
- Iniciativa de COCOPA.....	
- Iniciativa del Ejecutivo Federal.....	
- Iniciativa del Partido Acción Nacional.....	
- Iniciativa del Partido Verde Ecologista.....	

CAPITULO TERCERO

"ENFOQUE ACTUAL PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA INDÍGENA EN MÉXICO"

A) La reforma Constitucional al artículo 2º.....	89
- Análisis a la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia indígena.....	90
- Análisis del Artículo 2º Constitucional.....	93
a) Parte introductoria del artículo 2º Constitucional.....	96
b) Apartado A del Artículo 2º Constitucional (Garantías Individuales).....	97
• Estructura de las Garantías Individuales.....	97
• Garantías Individuales Contenidos en el Apartado A, del Artículo 2º Constitucional.....	98
• Medio de Defensa.....	99
c) Apartado B del Artículo 2º Constitucional (Derechos Sociales).....	103
• Estructuras de los Derechos Sociales.....	103
• Derechos Sociales contenidos en el Apartado B, del Art. 2º Constitucional.....	103
• Medios de Protección.....	106
B) La desprotección de los derechos sociales contemplados en el Art. 2º Constitucional, derivados de la ausencia de medios jurídicos para su protección.....	106
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.....	106
• Deficiencias de la integración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.....	112
• Deficiencias de las facultades de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.....	112
- Ausencia de medios de protección de los derechos sociales en materia indígena.....	113
• Controversias Constitucionales en materia Indígena.....	113

• Criterio de la Suprema corte de Justicia de la Nación.....	115
C) Consideraciones Finales.....	117

CAPITULO IV

“PROPUESTA DE MEJORAS A LA LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA”

A) Reforma Politico Administrativa para fortalecer las atribuciones de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indigenas.....	118
- Conversión de la Comisión , en Organismo Constitucional Autónomo.....	118
• Cambio en la estructura interna de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.....	121
• Junta de Gobierno.....	122
• Propuesta para la integración de la Junta de Gobierno.....	125
• Dirección General.....	126
• Propuesta de mejoras a la elección y funcionamiento de la Dirección General.....	127
• Consejo Consultivo.....	128
• Propuesta de mejoras a la integración, elección de sus miembros y funcionamiento del Consejo Consultivo.....	130
B) Reforma jurídica para proteger los derechos sociales contenidos en el Apartado B del artículo 2º Constitucional.....	131
- Acción para la protección de los derechos sociales contenidos en el Artículo 2º Constitucional.....	133
• Objeto del medio de control.....	134
• Sujetos legitimados.....	134
• Procedimiento.....	135
- Reforma legal necesaria para la mejora de la legislación en materia indígena.....	139
C) Propuestas de Iniciativas de Reformas para el mejoramiento de la Legislación en materia indígena.....	140
- Propuesta de Iniciativa de Reforma Constitucional de los artículos 2 y 105.....	140
- Propuesta de Iniciativa de Reforma a la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indigenas.....	142
- Propuesta de Iniciativa de reforma a la Ley reglamentaria de las fracciones I, II y III del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	152
D) Memorial de Particulares, presentado en la Comisión de Asuntos Indigenas así como en la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.....	157
CONCLUSIONES.....	157
BIBLIOGRAFÍA.....	164

INTRODUCCIÓN.

La pluriculturalidad de la Nación Mexicana es un fenómeno social que desde los tiempos de los primeros habitantes de México en el siglo XIV, ha ocasionado diversos conflictos relacionados con la segmentación de las Comunidades asentadas en los diversos territorios del país, en este sentido, la historia de México, nos enseña que desde los tiempos de hegemonía del imperio Azteca, la Nación "Mexica" apartaba y catalogaba como pueblos inferiores a las otras tribus asentadas a lo largo y ancho del territorio nacional, este problema socio cultural se vuelve más claro con la llegada de los españoles en 1519, ya que después de la caída de Tenochtitlán, el 13 de agosto de 1521, la Corona Española se encarga de sojuzgar a las pueblos habitantes del territorio mexicano, germinando así, un problema jurídico, político económico y social.

Es a partir de este momento, en que podemos hablar de la existencia de un problema indígena en México. La diferencia de razas, el surgimiento de castas sociales, pero sobretodo con el poder de la Corona Española, se marca el rezago de los pueblos indígenas, frente al resto de la población (criollos, mestizos y peninsulares). Este rezago de los pueblos indígenas, los sume en una miseria económica y en una posición de servilismo ante las castas sociales.

Este trabajo, tiene como objeto hacer un análisis sobre los antecedentes históricos y enfoques del problema indígena, a partir de la época Colonial, haciendo una revisión general del enfoque y propuestas de solución a este problema, contenidos en las diversas legislaciones constitucionales del México Independiente, desde los Sentimientos de la Nación, hasta la Constitución de 1917.

Haré un análisis muy puntual sobre el recrudecimiento del problema indígena en México, a raíz del levantamiento armado del EZLN en 1994. Para poder analizar de una manera más clara las diversas propuestas de solución al problema indígena que comienzan a discutirse en México, a partir de estos sucesos. De tal suerte que revisaré diversas iniciativas de ley, presentadas por el Ejecutivo Federal, el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Acción Nacional, que se generan a partir de los resultados de la Comisión de Concordia y Pacificación.

Como es sabido, estas propuestas que culminaron con la Reforma de fecha 14 de agosto de 2001, al artículo 2º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representan un gran avance para la inclusión de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado y al resto de la población, así como el respaldo de un marco jurídico que les permitiría ejercer su Autonomía y garantizara sus derechos individuales y sociales, sin embargo debido a que esta reforma fue producto de los acuerdos a que llegaron los actores políticos en el recrudecimiento del conflicto en el año de 1994, la mencionada Reforma carece aún de mecanismos jurídicos y Administrativos que permitan una real garantía de los derechos sociales que les fueron concedidos.

Entre las principales deficiencias de esta Reforma, analizaremos dos, de manera específica. Por una parte como ya he mencionado, la imposibilidad de hacer válidos los derechos sociales contenidos en el Apartado B del Artículo 2º, debido a la inexistencia de medios de control, jurídicamente reconocidos para su protección.

Por otro lado nos referiremos a la Estructura Administrativa del Organismo denominado Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el cual fue creado originalmente, para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Artículo 2º Constitucional. Sin embargo, debido a su

estructura y su naturaleza jurídica, observaremos las limitaciones de este Órgano.

Para concluir este trabajo de investigación, expondré una Propuesta de mejoras a la Legislación en materia indígena, que permita subsanar las deficiencias arriba mencionadas.

Mi propuesta versará en la reconstrucción administrativa y competencial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, convirtiéndola en un Órgano Constitucional Autónomo, que permita su fortalecimiento y también en la generación de un nuevo Medio de Control de la Constitucionalidad, denominado Acción para la Protección de los Derechos Sociales contenidos en el Apartado B, del Artículo 2º Constitucional.

Finalizaré el presente trabajo con tres Iniciativas de Ley, que permitan la integración de mi propuesta al Derecho Positivo Mexicano.

María de Montserrat Miranda Becerra.

Abril 2005.

CAPITULO PRIMERO

“EL PROBLEMA INDÍGENA EN MÉXICO”.

A) EL PROBLEMA INDÍGENA EN MÉXICO.

La Nación Mexicana presenta un panorama rico y diverso en el que los pueblos indígenas han contribuido con su patrimonio. Estos pueblos están integrados por más de doce millones de personas que representan el 13 por ciento del total de la población y se caracterizan por hablar más de 60 lenguas indígenas.

Se estima que en 2002 la población indígena de México ascendía a 13.3 millones, gran parte de los cuales reside en municipios donde entre sus habitantes hablan más de 60 lenguas indígenas. Estos municipios, considerados como indígenas, ofrecen una estructura de oportunidades precaria que compromete el presente y el futuro de sus residentes. De acuerdo a la Comisión Nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas:

- De los 346 municipios considerados como indígenas, 209 tienen grado de marginación muy alto, 133 registran grado de marginación alto y sólo cuatro tienen grado de marginación medio.
- La incidencia de la marginación también sobresale en los 186 municipios donde el 70 por ciento o más de su población habla alguna lengua indígena, entre los cuales 163 tienen grado de marginación alto o muy alto.
- La cuarta parte de los analfabetas mexicanos son indígenas. En cuestión de energía el rezago del servicio es hasta 12 veces mayor que la de los no indígenas, aunque en general los indígenas tienen un rezago de 3.5 veces superior al resto de los mexicanos.

Es necesario reconocer y revalorar la aportación de los pueblos indígenas, la cual se refleja en la construcción nacional; son fundamento de la diversidad cultural, política y social; sus regiones son estratégicas y de referencia obligada para el desarrollo nacional; y a pesar de su aportación en

recursos naturales, territoriales y culturales, se encuentran entre los más pobres de los mexicanos.

Hablar del problema indígena y del rezago en sus comunidades, nos llevaría a analizar nuestro objeto de estudio, desde una perspectiva histórica, social, económica, cultural, política y jurídica –entre otras-. El presente trabajo tiene por objeto, proponer, desde la esfera jurídica, las modificaciones necesarias que hagan viable los logros hasta hoy obtenidos en la “letra de ley”, en los cuales podemos destacar la reforma al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se llevó a cabo el pasado 14 de agosto de 2001; así como la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, publicada el 21 de mayo de 2003.

Si tenemos por objeto, mejorar las condiciones de los pueblos indígenas, es necesario, remitirnos al papel que han jugado desde la Conquista; hasta nuestros días para estos efectos, el Congreso Nacional Indígena, presenta un panorama histórico, al cual me remito.

“Durante la guerra de invasión y conquista, los españoles desarrollaron una estrategia de aislamiento, persecución y sometimiento de todos los pueblos que encontraban. Los pueblos sobrevivientes fueron sometidos a olvidar y renegar de su propia cultura, bajo pena de tortura y muerte. Durante la Colonia (de los siglos XVI al XIX) se tienen documentadas numerosos levantamientos indígenas, en contra de la esclavitud y la situación de explotación extrema del sistema de encomiendas de la Nueva España.

La revolución de Independencia (de 1810 a 1821) fue protagonizada también en muchas de sus batallas principales por cuerpos armados de los más distintos pueblos indígenas.

Ya en la época independiente son famosas las batallas que ejércitos indígenas libraron durante las continuas y encarnizadas guerras entre centralistas y republicanos.

Una vez restaurada la república, siendo su presidente el lic. Benito Juárez, indígena zapoteco de Oaxaca, se emprende la reconstrucción del país con base en un programa liberal, que al paso de la historia resultaría perjudicial para los pueblos indígenas: en aras de reactivar la economía, desamortiza los bienes de la iglesia y promueve la desaparición de la tenencia colectiva de la tierra por parte de los pueblos indígenas.

Posteriormente, uno de los principales jefes militares de Juárez, el también indígena oaxaqueño Porfirio Díaz, se convertiría en dictador

por más de 30 años, hasta el estallamiento de la Revolución Mexicana en 1910. En su gobierno, Díaz también se hizo rodear de intelectuales extranjerizantes, llamados entonces "los científicos", que impulsaron una política de modernización, basada en el impulso de las haciendas y la industria en manos de los poderosos

Para finales de la primera década del siglo XX, la situación política y social era ya insoportable. Un grupo de intelectuales de la pequeña burguesía encabezados por Francisco I. Madero disputaría la presidencia de la República en elecciones fraudulentas, sería hecho prisionero, y finalmente llamaría a la sublevación en el Plan de San Luis. Madero al frente del gobierno da muestras de no querer cumplir sus compromisos con las fuerzas campesinas que lo apoyaron. Ante lo cual, el Ejército Libertador del Sur, encabezado por Emiliano Zapata, proclama su Plan de Ayala, que retoma los principios del Plan de San Luis con el lema magonista de "Tierra y Libertad", y reafirma las principales demandas de los pueblos indígenas y campesinos de México: la restitución de las tierras comunales.

Madero cae asesinado; usurpando el poder Victoriano Huerta, uno de los principales enemigos de Zapata y su ejército de indígenas campesinos. En el norte del país surge con fuerza la resistencia en contra del usurpador, creándose el Ejército Constitucionalista encabezado por Venustiano Carranza..

A la caída del usurpador Victoriano Huerta, Carranza se proclama primer jefe de la Revolución y asume la presidencia. Los ejércitos de Zapata y Villa no están de acuerdo y convocan a la realización de la "Convención de Aguascalientes", donde debería perfilarse el futuro de la nación. Carranza pierde fuerza y sale rumbo a Veracruz. Zapatistas y Villistas toman la Ciudad de México y encargan el gobierno al presidente surgido de la Convención, Eulalio González, quien no dejaría nunca su visión también pequeño burguesa y meses después huiría a integrarse a las fuerzas carrancistas.

Así, la fuerza indígena y campesina de la revolución mexicana fue vencida por su propia incapacidad de formular un programa sólido y consolidar el poder real de la República, más que por las traiciones y asesinatos de los que serían víctimas en los años siguientes.

Durante el periodo revolucionario surgieron también rebeliones indígenas, destacando la Guerra Yaqui, en estado de Sonora, de la cual salieron finalmente victoriosos y con el acuerdo de ser respetados en su territorio.

Ante la postergación de soluciones para los pueblos indígenas, el gobierno crea en 1940 el Instituto Nacional Indigenista (INI), cuyo primer centro coordinador se establecería en Chiapas, como una forma de atender y canalizar las demandas indígenas.

En pleno auge de la etapa modernizadora de los gobiernos del partido de la revolución institucionalizada (PRI) de los años 50 y 60 surgieron movimientos sociales, algunos con base indígena y campesina, como lo fueron el movimiento jaramillista, heredero de la lucha de Zapata en el estado de Morelos.

Para los años 70, una vez comprobada la vocación represiva e intolerante de los gobiernos de Díaz Ordaz y Echeverría en sus represiones del 2 de octubre de 1968 y del 10 de junio de 1970, surge

una nueva etapa en la guerra de guerrillas, que tendría uno de sus focos principales en la Sierra de Guerrero, en una lucha de clases y revolución social

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

En plena crisis económica, los gobiernos de López Portillo y Miguel de la Madrid poco pudieron hacer para impedir el constante empobrecimiento en todos los órdenes de la vida indígena¹

Es en el año de 1992 se reconocen los derechos de los pueblos indígenas, mediante una adición al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En la citada reforma se reconocía la composición pluricultural de la Nación Mexicana, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. Así mismo, se establecía la obligación del Estado de:

- Proteger y promover el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social.
- Garantizar a este vulnerable grupo, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado y
- Tomar en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte

Con la reforma arriba citada, fue la primera vez que de forma directa y expresa se comenzaron a tratar a nivel constitucional sobre los derechos y la cultura indígenas en la historia constitucional de México.

Naturaleza del Problema Indígena

El rezago de más de 500 años de los pueblos indígenas, trae en consecuencia que pueda estudiarse, analizarse y entenderse; desde un enfoque histórico, social, política, cultural y jurídica –entre otras-, por lo tanto, hacer una propuesta en beneficio de los pueblos indígenas, desde una sola perspectiva, limitaría sus resultados.

¹ Cfr. Consejo Nacional Indígena. *Marco Histórico del Movimiento Indígena Nacional*. www.consejonacionalindigena.com.

La naturaleza multidisciplinaria del problema indígena se debe también a su composición pluricultural. La integralidad y el modo de vida comunal se expresan de variadas maneras: desde sus propias circunstancias históricas, geográficas y sociales. En todos los casos constituyen elementos que las identifican y ponen de manifiesto su diversidad cultural. En conclusión, si bien el objeto de estudio, lo analizaré desde un enfoque jurídico, será necesario apoyarme en las disciplinas mencionadas.

B) CONCEPTOS GENERALES

Pueblos Indígenas

El anteproyecto de iniciativa de modificaciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que realizó la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) en 1996, definió a los pueblos indígenas como 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.

Asimismo, el Ejecutivo Federal, el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México, en marzo de 1998, con base en la definición de COCOPA, en sus respectivas iniciativas de reformas a la Constitución Política, definirían el concepto "Pueblo Indígena".

Muy similar es la definición dada por el Ejecutivo, quien añadió el adjetivo "*actuales*", al referirse a las fronteras, afirmando que podía presentarse una confusión de cual sería el ámbito territorial de validez de la norma, dada la posibilidad de producir efectos de extraterritorialidad. Considero que la

modificación del Ejecutivo en este punto, no altera la definición propuesta por la COCOPA.

La definición propuesta por el PAN a mi juicio es errónea, pues señala que *“Pueblos indígenas son aquellos, reconocidos por la Ley y tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado”*. El error considero que es evidente, al iniciar su propuesta delegando en leyes secundarias determinar quiénes serán los destinatarios de la norma; con lo cual sería absurdo regular la materia indígena a nivel constitucional, dejando que una ley reglamentaria o peor aún, un tratado internacional del cual por su propia naturaleza intervendrá otro Estado, delimiten a quiénes va dirigido el marco jurídico en materia indígena.

Por su parte el PVEM, retoma también la definición de la COCOPA, agregando en su parte final de la definición *“... instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, independientemente de la estructura jurídica o política bajo la cual se hayan organizado socialmente”*. Estos últimos renglones no ofrecen modificaciones de fondo a la definición de pueblo indígena, por lo tanto no producen efecto en ningún sentido a la propuesta COCOPA.

Actualmente, el artículo 2º Constitucional, define a los pueblos indígenas como *“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”*.

De las definiciones citadas, concluyo que pueblos indígenas son quienes descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

Constitución

Para efectos de esta investigación, es indispensable definir qué entendemos por constitución, para tal efecto, me remito a algunos autores del Derecho Constitucional Mexicano, así como a algunos autores extranjeros.

Para Jorge Carpizo, la palabra "Constitución" tiene distintos significados que surgen a partir de las distintas perspectivas y contextos, señalando que "La estructura de nuestra Constitución, como todas las de su tipo, se sustenta en dos principios capitales: 1º La libertad del Estado para restringirla es limitada en principio; 2º Como complemento indispensable del postulado anterior, es preciso que el poder del Estado se circunscriba y se encierre en un sistema de competencias.

El primer principio obliga a enumerar en la Constitución ciertos derechos del individuo, llamados fundamentales, que expresa y concretamente se sustraen de la invasión del Estado. Tales derechos se clasifican teóricamente en dos categorías: derechos del individuo aislado y derechos del individuo relacionado con otros individuos.

El segundo principio a que antes hicimos referencia, es complemento del primero. Para analizar el desiderátum de la libertad individual, no basta con limitar en el exterior el poder del Estado mediante las garantías de los derechos fundamentales del individuo, sino que es preciso circunscribirlo en el interior por medio de un sistema de competencias.²

Considero que el concepto proporcionado por el maestro Carpizo, es correcto únicamente si pretendemos definir la el tipo de constitución del Estado Liberal Burgués de Derecho, es decir, definir a la Constitución como el conjunto de normas jurídicas, que se integra de parte dogmática y orgánica, la primera contiene garantías individuales y la segunda, división de poderes. Es en estas dos últimas instituciones en que tiene sustento el "Estado de Derecho",

² Tena Ramirez, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano" 17ª edición, Porrúa, México, 1980, pp. 21-25.

promovido por Francia en el Siglo XVIII. Pero en virtud de que nuestro fin es definir qué es la constitución –no solo un tipo o una constitución específica- el concepto citado es limitado.

Felipe Tena Ramírez, más que definir el concepto de constitución, considero que describe algunos tipos de constitución, cuando afirma que: "La constitución real de un país es una perpetua adecuación entre la Constitución escrita y la realidad, y esta realidad es limitada y encauzada por la norma fundamental de ese orden jurídico.

La Constitución puede ser contemplada desde dos diversos ángulos:

- a) la Constitución material que contiene.
 - el proceso de creación y derogación de las leyes,
 - las normas que crean y otorgan competencia a los órganos de gobierno, y la serie de derechos que el hombre puede oponer frente a los órganos de gobierno.
- b) la Constitución formal que implica que las normas que se encuentran en el documento llamado Constitución, solo se modifican o se crean a través de un procedimiento y un órgano especiales. Este procedimiento generalmente es más complicado que el que sigue para reformar la legislación ordinaria."³

A pesar de que el autor señala un aspecto muy importante que llama "Constitución real" que considero, es la esencia de una constitución, finalmente centra su definición en los llamados "conceptos material y formal" basados en el principio de rigidez y supremacía constitucional. Es decir, el concepto de constitución de Tena Ramírez, solo describe aspectos importantes de una constitución, pero no la define en su esencia. En otras palabras, solo considera el elemento jurídico de la constitución, sin atender su aspecto político.

³ Carpizo Me Gregor, Jorge. Estudios Constitucionales. 2ª edición. Porrúa, México, 1999, p. 294.

El Doctor Miguel Covian Andrade; en su libro "Teoría Constitucional", analiza distintos conceptos sobre el término "Constitución", desde las ideas tradicionales, como la "constitución formal y material"; conceptos que se caracterizan por ser de naturaleza jurídica y por lo tanto limitados así como conceptos esencialmente políticos. En este orden de ideas, el Doctor Covian, señala que:

"La Constitución es el conjunto de decisiones políticas relativas a las bases, fundamentos o cimientos del Estado. Las decisiones de gobierno se refieren al funcionamiento del Estado, una vez que han sido determinadas sus estructuras básicas o fundamentos. Las primeras se toman una vez y no se vuelven a adoptar hasta que se modifica esencialmente la existencia del Estado. Las segundas se tienen que adoptar permanentemente desde el gobierno y eventualmente, pueden cambiar en mayor o menor grado, sin rebasar los límites estructurales que han sido definidos por las primeras"⁴

Aunado al concepto anterior, el autor; a partir de preguntas muy específicas, señala en forma clara y concreta, qué es la constitución y que hay a su alrededor.

- **Naturaleza de la Constitución.**- La Constitución es un ser, una realidad, algo ontológico, no deontológico.

- **Esencia de la constitución.**- Es el conjunto de decisiones políticas fundamentales que definen el ser o modo de ser del Estado (Schmitt), es decir, determinan su estructura real y describen o reflejan cómo está constituido.

- **¿Quién la adopta o determina?** Los factores reales de poder (Lassalle), en los que radica la soberanía en ese momento, en tanto fuerza capaz de tomar esas decisiones (poder constituyente)

- **¿Dónde se hace la Constitución?** En un órgano colegiado, usualmente en el que están representados los factores reales de poder y que recibe el nombre de "congreso constituyente"

⁴ Covian Andrade, Miguel. "Teoría Constitucional". 2ª edición. México. 2000. p 91.

- *¿Cuál es su relación con el documento escrito o texto constitucional?* El texto 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 dotan de obligatoriedad a las decisiones políticas fundamentales y tienen carácter de "normas primarias", a diferencia de las "normas constitucionales secundarias", "leyes constitucionales" o "leyes de revisión", cuyo objeto es la modificación o adición del texto constitucional, respetando la esencia o Constitución".⁵

De los conceptos hasta el momento expuestos, es este último, que proporciona el Doctor Miguel Covian, el que define la idea de Constitución, a partir de su esencia, tomando a su objeto de estudio como un problema primariamente político y secundariamente jurídico. Este concepto será aplicable a cualquier constitución, independientemente de sus rasgos formales como la supremacía y rigidez constitucional, este concepto, no se limita un solo tipo de constitución (la formada por parte orgánica y dogmática), sino que define cómo está constituido o conformado un Estado.

Fernando Lassalle.- La idea de definir lo que en esencia es una Constitución; llevó a Fernando Lasalle, en 1862, a dictar una conferencia titulada *¿Qué es una Constitución?*, analizando su objeto de estudio desde una perspectiva política, afirmando que "los problemas constitucionales no son primariamente problemas de derecho, sino de poder"⁶

Desde esta perspectiva, es evidente que su concepto de Constitución, va más allá de "un hoja de papel", o de un "conjunto de normas jurídicas", es por lo tanto nuestro objeto de estudio, un fenómeno que se da primero en la realidad, (el *ser*) donde existe una lucha permanente por el poder y que posteriormente resultado de esa lucha, se refleja en normas jurídicas (*deber ser*).

A lo largo de su conferencia Fernando Lasalle, se plantea *¿qué pasaría si en un determinado momento desapareciera ese papel y todas las copias*

⁵ Ibidem. 112

⁶ Lassalle, Ferdinand. *¿Qué es una constitución?* 4ª edición. Coyoacán S.A. de C.V., México. 1997. P. 78

existentes? Es decir, qué pasaría si desaparecieran los documentos que contienen las normas constitucionales... ¿por eso perdería su Constitución un Estado?; posteriormente el autor se pregunta ¿cuál es la fuerza que hace que dicha Ley o norma fundamental sea como es y no de otra manera?

A partir de este planteamiento, sabemos que aunque en un Estado, se destruyeran todas las copias de las "constituciones" existentes, ese Estado seguiría teniendo una conformación específica, un ser o modo de ser. Si los legisladores en ese momento quisieran realizar nuevamente el texto constitucional, no serían arbitrario el contenido de las normas, por el contrario, se reunirían los grupos sociales que tuvieran la fuerza suficiente para que se representaran sus pretensiones en el texto constitucional.

Señala Lassalle, que en 1862, en Prusia, esos grupos, eran: la Monarquía, la Aristocracia, La gran Burguesía, los Banqueros, La Conciencia Colectiva y la Cultura General y La pequeña burguesía y la clase obrera.

"He aquí, pues, señores, lo que es, en esencia, la constitución de un país; la suma de los factores reales de poder que rigen a ese país. ¿Pero que relación guarda esto con lo que vulgarmente se llama Constitución, es decir, con la Constitución jurídica? No es fácil, señores, comprender la relación que ambos conceptos guardan entre sí.

Se toman estos factores reales de poder, se extienden en una hoja de papel, se les da expresión escrita, y a partir de este momento, incorporados a un papel, ya no son simples factores reales de poder, sino que han erigido en derecho, en instituciones jurídicas, y quien atente contra ellos atenta contra la ley, y es castigado."⁷

La aportación que hace Fernando Lassalle, es de suma importancia, incluso la considero un parte-aguas mediante el cual los doctrinarios comenzaron estudiar el concepto de constitución, más allá del "conjunto de normas

⁷ Lassalle, Ferinand. Op. Cit. P.p. 46-51

jurídicas”, haciendo a un lado las definiciones o conceptos esencialmente jurídicos o formalistas. Sin embargo considero que más que dar un concepto de qué es una Constitución; señala quién la hace, es decir, quién determina el ser o modo de ser del Estado.

Carl Schmitt, hace una muy importante aportación a la teoría constitucional; cuando pretende desarrollar un sistema científico para el estudio de los temas constitucionales; al referirse a nuestro objeto de estudio señala que “Tal Constitución es una *decisión* consciente que la unidad *política*, a través del titular del poder constituyente, adopta por sí misma y se da a sí misma”⁸

Esta decisión o este conjunto de decisiones, Schmitt las denomina “políticas fundamentales” forman la esencia de la constitución, el ser o modo de ser del Estado, existen antes de que existan las normas jurídicas, de hecho, las citadas decisiones políticas fundamentales, darán contenido a la ley constitucional. El autor en comento, distingue claramente entre la Constitución (conjunto de decisiones políticas fundamentales) y la ley Constitucional: una vez determinado el ser o modo de ser del Estado, es posible pensar en fórmula normativas mediante las cuales la “Constitución” sea jurídicamente expresada.

Carl Schmitt⁹ admite la existencia de normas jurídicas que pueden distinguirse por su jerarquía unas de otras. Entre ellas, ocupan un sitio preponderante las “leyes constitucionales”. Sin embargo, éstas no son la “Constitución”, en virtud de que la unidad política que ella representa no puede disolverse en “leyes constitucionales”.

Con base en lo anterior, concluyo que la Constitución es el conjunto de decisiones políticas fundamentales, que adoptan los factores reales de poder y que determinan el ser o modo de ser de un Estado; decisiones que son expresadas mediante normas jurídicas con el fin de darles permanencia.

⁸ Schmitt, Carl. “Teoría de la Constitución”. Ed. Nacional, México, 1981, pág XIX.

⁹ Covian Andrade Miguel. Op Cit. p. 64

Estado

Para iniciar este apartado, el Doctor Miguel Covian Andrade, define al Estado y su relación con la Constitución: "En suma, el ser o modo de ser del Estado (su Constitución) se decide o determina para que así sea y porque los factores reales de poder quieren que sea en adelante, así y no de otra manera"¹⁰

Como detallaremos en este rubro, hablar del Estado es hablar de su Constitución, de cómo está conformado, de cuales son las "Decisiones políticas fundamentales" que definen su estructura, *su ser o modo de ser*; que determina que el Estado sea de esa forma y no de otra.

Afirma Michel Miaille "La Constitución representa por tanto la Ley suprema en la organización de la sociedad que confiere al Estado sus fundamentos y sus límites".¹¹ Dichos fundamentos y límites, es la "estructura" a la que me referí anteriormente, por lo que los conceptos de Constitución y de Estado, están íntimamente ligados.

Para el maestro Fix Zamudio.- "Estado es un término muy genérico que designa a la totalidad de la comunidad política, en otras palabras, a un conjunto de instituciones y de personas –gobernantes y gobernados- que forman una sociedad jurídicamente organizada sobre un espacio geográfico determinado; el vocablo gobierno, en cambio, es mucho más restringido, comprende solamente la organización específica de los poderes constituidos al servicio del Estado, mismos que son, principalmente, los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial"¹²

El concepto anterior resalta los elementos (tradicionales) que conforman al Estado

¹⁰ Ibidem p.92.

¹¹ Ibidem p. 13.

¹² Fix Zamudio, Héctor. "Derecho Constitucional Mexicano y Comparado" 2ª edición. Porrúa, México, 2001, p. 235

A los elementos constitutivos del Estado (territorio, población y gobierno) los teóricos han planteado la existencia de otros dos elementos:

- El derecho, que es el medio de que se vale el Estado para cumplir sus fines.
- Soberanía, como elemento constitutivo del Estado;

Los defensores a la tesis contraria a que la Soberanía es un elemento constitutivo del estado, sostienen que ésta no es un elemento esencial, es decir, que puede o no estar presente y por lo tanto sustenta la existencia de un Estado como el medieval, el cual adoleció de soberanía y a la par, acepta también la existencia de un Estado Monárquico (y post monárquico) en el cual la soberanía sea un elemento esencial.

Como he mencionado, me adhiero al criterio que considera a la soberanía como elemento esencial del Estado, es decir, así estemos en presencia de los atributos de población, poder político o gobierno, territorio y derecho, si adolece de soberanía, no es un Estado.

Según la teoría clásica, la manifestación más clara de la existencia del estado soberano, según la teoría clásica, puede resumirse en los siguientes elementos:¹³

- Solamente el Estado está legitimado para emplear la fuerza coactiva sobre cualquier sujeto de derecho y sobre cualquier instancia de poder, en las condiciones previstas por la ley.
- Exclusivamente él puede crear las "reglas de derecho", con base en las cuales son regulados los procesos de formación y ejercicio del poder político.
- Únicamente él reconoce y legitima a su vez a otras fuerzas políticas, las cuales deben actuar dentro de las reglas del sistema y en el marco de las normas que regulan su funcionamiento.

¹³ Cfr. Covian Andrade, Miguel. Op Cit. P. 257.

- En conclusión, es la instancia suprema (soberana) de creación y aplicación, así coercitiva, del derecho y de ejercicio del poder político.

Considero también importante señalar que cada vez que actúa el Estado ejerciendo el poder político lo hace por medio de personas legitimadas.

De lo antes expuesto, concluyo que el Estado es por excelencia, la organización del poder político, que mediante sus instituciones y las personas legitimadas para ello, ejercen la fuerza coactiva.

Soberanía.

El concepto "soberanía" ha sido explicado desde distintos puntos de vista, que surgen a partir de una época determinada y principalmente desde una perspectiva jurídico-formal o político real, ya que a partir de la postura que se tome, se interpretará el concepto. Es decir, casi todos los tratadistas del tema, se adhieren en su definición a alguno de estos puntos de vista, por lo tanto me parece necesario conocer cuál era el contexto en el cual el autor trata el tema y si desde origen lo estudia con algunos vicios, como por ejemplo, conceptualizar a la soberanía con una naturaleza jurídica; (error que a lo largo de esta exposición, señalaré).

a) Concepto jurídico-formal.- Cuando la soberanía se entiende como un concepto jurídico, se sostiene que el pueblo es su titular porque así está determinado en la norma, porque así está determinado en la Constitución.

Los artículos 39 y 41 Constitucionales, reflejan esta postura.

Artículo 39. La soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno.

Artículo 41.- El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

Es decir, la soberanía reside en el pueblo, porque así lo establece el texto constitucional y se traslada a los poderes de la Unión, por la misma razón, entonces ¿en dónde surge la soberanía? ¿dónde radica? ¿es transferible?, desde una perspectiva jurídico-formal, estas preguntas solo encontrarían una limitada respuesta en lo previsto por el texto constitucional.

Como señalé en párrafos anteriores, es importante conocer en qué contexto se desarrolla cada concepto de soberanía (jurídico-formal o político real). La idea de "soberanía nacional" señalada en el artículo 39 constitucional, se concibe como tal en los siglos XVII y XVIII, con los pensadores Locke, Montesquieu, Sieyés y Rousseau y otros muchos seguidores, hasta la fecha.

Claro ejemplo de la concepción jurídico-formal, está a cargo de Juan Jacobo Rousseau,¹⁴ cuando señala que la soberanía es la misma "voluntad general" que reside en el pueblo o en la nación y que constituye la fuente de la normación jurídica, primordialmente de la constitucional.

Sin embargo, es importante señalar que no todos los autores conciben a la soberanía como poder absoluto y supremo, es el caso de Benjamín Constant, influyó en el pensamiento jurídico y político de los países iberoamericanos y de España durante el siglo XIX, con la tesis basada en que "la soberanía reside en la totalidad de los ciudadanos; ello debe entenderse de modo que ningún individuo, ninguna facción, ni asociación parcial puede atribuirse el poder supremo si no le ha sido delegado. Empero, de aquí no se sigue que la

¹⁴ Cfr. Burgoa Orihuela, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. 14ª edición. Ed. Porrúa, México, 2001. pág 246.

totalidad de los ciudadanos, o aquellos se hallan investidos de la soberanía, puedan disponer a su arbitrio de la existencia de los particulares. Hay, por el contrario, por parte de la existencia humana, que por necesidad permanece individual e independiente, y que se halla de derecho fuera de toda competencia social. Por lo cual la soberanía no existe, sino de manera limitada y relativa. En el punto en que comienza la independencia de la existencia individual, cesa la jurisdicción de dicha soberanía.”¹⁵

De acuerdo al Dr. Ignacio Burgoa¹⁶, “la soberanía es un atributo del poder del Estado, de esa actuación suprema desarrollada dentro de la sociedad humana que supedita todo lo que en ella existe, que subordina todos los demás poderes y actividades que se desplieguen en su caso por los diversos entes individuales, sociales, jurídicos, particulares o públicos que componen a la colectividad o se encuentran dentro de ella, debiéndose agregar que el Estado, como forma en que se estructura y organiza un pueblo, al adquirir sustantividad propia, al revestirse con una personalidad jurídica y política sui generis, se convierte en titular del poder soberano, el cual, no obstante, permanece radicado real y socialmente en la nación.”

Retoma el Dr. Burgoa los atributos de la soberanía: única, inalienable e indivisible, conforme a esta premisa, el autor señala que el Estado es soberano como persona jurídica en que el pueblo o la nación se ha organizado política y normativamente, residiendo su soberanía en su propio elemento humano. “La soberanía estatal, según la tesis de la personalidad del Estado que es la que adoptamos, se revela la independencia de éste frente a otros Estados en cuanto que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, en el cual sólo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación, a los que corresponde la potestad de autodeterminación”¹⁷

¹⁵ Ibidem. pág. 239.

¹⁶ Ibidem. página 246

¹⁷ Idem.

Considero que para hacer viable el concepto de soberanía del Doctor Burgoa, (y de los tratadistas jurídico-formales) si bien es necesario resaltar la importancia del "elemento humano", esto solo se lograría con mecanismos de participación ciudadana como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular.

b) Concepto político-real.- Conforme al concepto jurídico formal, la soberanía reside en el pueblo porque así lo dice la norma constitucional. A partir del concepto político real, esto se da a la inversa, es decir, así quedó consignado en la norma porque lo ha determinado de esta manera quien tiene el poder o la capacidad real y suficiente para hacerlo.

La idea de soberanía, desde una perspectiva político-real, permite resolver las preguntas planteadas en párrafos anteriores ¿de dónde surge la soberanía? ¿dónde radica? ¿es transferible?.

Siguiendo las ideas del Dr. Miguel Covian Andrade¹⁸, que una norma constitucional establezca que la soberanía reside en el pueblo, puede entenderse de dos maneras:

- Que la Constitución confiere u otorga carácter soberano al pueblo y que éste es titular de un poder supremo derivado de la ley fundamental.
- Que el pueblo es en el ámbito del ser o de la realidad, el titular de la soberanía y que este hecho es consignado en normas constitucionales primarias, con el único propósito de dotar de obligatoriedad a una situación fáctica concreta.

La primera interpretación es la que corresponde a la "teoría jurídica de la soberanía", cuyas insuficiencias, imprecisiones y contradicciones discursivas y prácticas hemos señalado ya.

La segunda en cambio, se desprende del concepto político de soberanía y de la clara diferenciación entre su esencia real y su descripción formal-normativa

¹⁸ Covian Andrade, Miguel. Op. Cit. Pág. 127.

“Aquí radica precisamente el error esencial de quienes conciben a la soberanía como un problema jurídico-formal. La soberanía, independientemente de quién sea su titular (el monarca o el pueblo) es un fenómeno de naturaleza política y no jurídica, cuyo marco conceptual y cuyos efectos prácticos no están representados por cuestiones de legalidad, sino de legitimidad”.¹⁹

Una de las preguntas que nos planteamos es si la soberanía es o no delegable, lo cual es un argumento de la teoría jurídico formal, mediante la cual se pretende explicar que una vez que el pueblo es titular y detentador de la soberanía; por medio del texto constitucional, “delega” a los poderes de la unión, dicha facultad.

Es la teoría político real la que en forma correcta señala que no se trata de una “delegación” sino de una “representación” con base en la cual en determinados casos la soberanía popular se ejerce por medio de los órganos constituidos del Estado, lo cual es científicamente correcto y prácticamente necesario. En otros términos, sólo la soberanía entendida en sentido político puede sustentar el marco teórico y propiciar la existencia de las instituciones político-constitucionales que expliquen científicamente y hagan funcional, la relación entre legitimidad y legalidad del poder político, todo lo cual estructuralmente sólo puede lograrse sobre la base de un equilibrio entre el sistema de gobierno representativo y la democracia semidirecta, única combinación posible en las sociedades contemporáneas, para organizar el ejercicio del poder y a la vez controlarlo.²⁰

Estudiar la soberanía desde la perspectiva político-real, hace necesario estudiar un tema por demás vinculado “el poder constituyente”. La soberanía tiene una naturaleza política, de lucha por el poder, es decir, vinculada al origen y ejercicio del poder, es por lo tanto un poder supremo, un fenómeno de naturaleza real, no formal.

¹⁹ Ibidem. pág. 123.

²⁰ Cfr. Covian Andrade, Miguel. Op Cit 130 y 131

De los dos conceptos mencionados, -jurídico-formal y político real- es este último, el que explica a la soberanía a partir de su naturaleza, la cual es primariamente política y secundariamente jurídica. Es el concepto político real el que explica a la soberanía desde su esencia, por lo cual me adhiero a este concepto.

Poder Constituyente

Como se observará a lo largo de esta exposición; con algunas diferencias muy finas en sus conceptos, diversos autores coinciden en la existencia de un vínculo muy estrecho entre la soberanía y el poder constituyente.

De acuerdo al Dr. Ignacio Burgoa Orihuela "El poder constituyente es una potencia encaminada a establecer un orden constitucional o sea, una estructura jurídica fundamental de contenido diverso y mutable dentro de la que se organice un pueblo o nación, se encauce su vida misma y se normen las múltiples y diferentes relaciones colectivas e individuales que surgen de su propio desarrollo"²¹

En este orden de ideas, el citado autor señala que "si la finalidad del constituyente, según se dijo, en crear una Constitución que organice jurídicamente a un pueblo, esta necesaria propensión no podría lograrse si cualquier otro poder, fuerza o voluntad impidiese su realización.

Concluye así el Dr. Burgoa que "el poder constituyente es la soberanía misma en cuanto que tiende a estructurar primaria y fundamentalmente al pueblo mediante la creación de una Constitución en su sentido jurídico-positivo, o sea, como un conjunto de normas de derecho básicas y supremas..... Si se comparan los atributos de la soberanía con los que caracterizan al poder constituyente, se llega a la conclusión inobjetable de que son los mismos,

²¹ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op Cit. pág. 248.

identidad que nos autoriza a sostener que dicho poder es una faceta teleológica del poder soberano”²²

“Ese poder constituyente refleja la voluntad popular que va a ordenar el Estado en sus fundamentos, estructura y organización, es el agente directo de la voluntad popular. En él se forma primariamente la unidad de decisión política”²³.

Señala el maestro Fix Zamudio “La principal manifestación del poder constituyente está representada por la Constitución, documento en el que se declaran y establecen los principios políticos y jurídicos que rigen la vida de un país.”²⁴

Como señalé en párrafos anteriores, los autores coinciden en vincular los conceptos de soberanía y poder constituyente. De hecho, si analizamos las cualidades o características de cada uno de ellos encontraremos que son las mismas: se trata de un poder originario, de naturaleza política (no jurídica), ilimitado, inalienable e imprescriptible.

De acuerdo a la teoría jurídica, el poder es prescriptible. Conforme al autor Tena Ramírez, “Cuando aquél (el constituyente) ha elaborado su obra, formulando y emitiendo la Constitución, desaparece del escenario jurídico del estado, para ser substituido por los órganos creados”²⁵

Contraria a esta tesis, debemos regresar a nuestro punto de partida, reconociendo en el poder constituyente una naturaleza política. “El poder no desaparece, sino a lo sumo cambia de detentador, de forma de expresión o de residencia. La construcción abstracta puede sufrir variaciones de todo tipo y conforme a ellas elucubrar sobre la extinción, la representación, la delegación,

²² Ibidem. 249

²³ Arnaiz Amigo, Aurora. “Ciencia del Estado” UNAM; 2ª edición. México. 1996.

²⁴ Fix Zamudio, Hector. “Derecho Constitucional Mexicano y comparado” Porrúa. UNAM. 2ª Edición. México. 2001.

²⁵ Cfr. Covian Andrade. Op Cit. Pág 162

etc., del poder constituyente. Sin embargo, lo real, lo verdadero es que quien lo ejerce es quien lo detenta y quien lo detenta, el único que lo puede ejercer²⁶.

Podemos concluir que soberanía y poder constituyente son lo mismo, la misma esencia que se manifiesta en distintos momentos. En el apartado relativo a la soberanía, se dijo que ésta radica en el pueblo y no la "delega" a los poderes de la unión, (de ser así, la soberanía ya no sería detentada por el pueblo, sino por dichos poderes) La figura aplicable es la "representación". Así son los ciudadanos quienes siguen detentando la soberanía.

Lo anterior sucede de igual forma con el poder constituyente, como mencionamos, comparte las características esenciales de la soberanía, por lo tanto, al ser el poder constituyente intransferible, considero que resulta necesaria la existencia de mecanismos de participación ciudadana, es decir, mediante el plebiscito, referéndum o iniciativa popular, el pueblo será el único que tenga el poder real y suficiente para determinar el ser o modo de ser de Estado, es decir, de determinar su Constitución.

Concluyo el poder constituyente comparte la misma naturaleza y características de la soberanía y lo único que los distingue es que se expresan en momentos distintos. Es decir, el poder constituyente es poder o capacidad real que determina el ser o modo de ser del Estado.

Órganos Constituidos

Una vez que se ha "constituido" el Estado y están determinados sus fines, es necesaria la creación de órganos constituidos, cuya competencia esté prevista en el texto constitucional.

El Doctor Ignacio Burgoa, al respecto, señala que "Los órganos del Estado pueden ser, en cuanto a la causa normativa de su creación, constitucionales y originarios y legales o derivados... Los órganos constitucionales u originarios

²⁶ Idem.

se prevén en el derecho fundamental o constitución, adscribiéndoles alguna de las funciones en que se desarrolla el poder público y señalándoseles, dentro de ellas su competencia"²⁷

El Dr. Miguel Covian Andrade, define a los órganos constituidos "como aquellos órganos autónomos de gobierno en sentido lato, dotados de una competencia jurídica por definición limitada, derivada directamente de la Constitución, en cuyo ejercicio no se produce intervención alguna de las instancias de poder, en relación a las cuales aquéllos estén subordinados..... Entre un órgano constituido y la Constitución del Estado, no existe ningún órgano intermedio, ni esfera competencial alguna, de la que dependa la realización de los actos de aquél."²⁸

Por lo tanto, los órganos constituidos, tienen una esfera competencial predeterminada en el texto constitucional, es decir, sus funciones y facultades están limitadas, por lo tanto en ningún caso y bajo ninguna circunstancia podrán realizar actos de naturaleza constituyente (como la modificaciones a la Constitución o cualquier acción tendiente a modificar el ser o modo de ser del Estado)

Las características de los órganos constituidos, conforme al Dr. Covian Andrade son: Derivados, de naturaleza jurídica, autónomos, limitados y dependientes.²⁹

A partir de esta clasificación podemos comentar:

- a) Son derivados, del Poder Constituyente. Este último determinará en la norma constitucional cuál será la competencia que ejercerá el órgano constituido.

²⁷ Burgoa Orihuela, Ignacio. Op Cit. Pág 262

²⁸ Covian Andrade, Miguel. Op. Cit. Pág 163.

²⁹ Ibidem 168.

b) Su naturaleza es jurídica; a diferencia del Poder constituyente cuya naturaleza es política; el órgano constituido encuentra su fundamento y su competencia en la norma jurídica.

c) Son autónomos. Una vez que el Poder Constituyente ha determinado cuál será la competencia del órgano constituido, dicha competencia será ejercida sin intervención de otro órgano, es decir, ejercen su competencia en forma autónoma.

d) Son limitados. En virtud de que solo podrán actuar dentro de la esfera competencial previamente establecida en la norma jurídica, por el Poder Constituyente. Están limitados en su actuación a esa competencia.

e) Son dependientes. Los órganos constituidos siempre estarán sujetos a las Decisiones Políticas Fundamentales, son por lo tanto dependientes del Poder Constituyente quien les asignará una esfera competencial más o menos amplia.

Con base en lo anterior, concluimos que los órganos constituidos solo podrán actuar dentro de su esfera competencial, prevista en la norma y por su naturaleza jurídica, no podrán realizar actos de naturaleza constituyente.

Cabe señalar que en caso de que el órgano constituido quisiera realizar un acto de carácter constituyente; como una modificación a las Decisiones Políticas Fundamentales, solo será posible si el acto es legitimado, por ejemplo mediante mecanismos de participación ciudadana.

Órganos Constitucionales Autónomos.

Como hice referencia en párrafos anteriores el Poder Constituyente es aquella fuerza capaz de determinar el ser o modo de ser del Estado, y parte de esa estructura de gobierno. se hace en los órganos constituidos, aquellos derivados directamente de la Constitución, en cuyo ejercicio no se produce intervención alguna de las instancias de poder. Para la segunda mitad del siglo XX, autores como García Pelayo, Jellinek, Jaime F. Cárdenas, entre otros, señalan la necesidad de órganos jurídicos, auxiliares de las funciones del Estado, una especie de los "Órganos Constituidos". Dichos órganos, tienen como fin, mantener el equilibrio constitucional.

La idea de "órganos constitucionales" se ha tomado de Jellinek³⁰ que en su Sistema de los derechos públicos subjetivos y en su Teoría general del Estado, hay una teoría de los órganos constitucionales.

García Pelayo³¹, destaca las principales características que debe tener este tipo de órganos:

- a) La inmediatez. Es decir, deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- b) La esencialidad. Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.
- c) Dirección política. Participan en la dirección política del estado y de ellos emanan actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar de modo decisivo el proceso de toma de decisiones del Estado;
- d) Paridad de rango. Mantienen con otros órganos del Estado relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones);

³⁰ Jellinek, Teoría General del Estado, trad. de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1981, p. 412

³¹ García Pelayo, Manuel, "El status del Tribunal constitucional", Revista Española de derecho Constitucional, núm. 1, Madrid, Centro de estudios Constitucionales, p. 12.

- e) Autonomía. Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en ocasiones presupuestaria.

Con base en los principios expuestos por el autor García Pelayo; Jaime F. Cárdenas García³² propone algunos principios que a su criterio, también distinguen a los órganos constituidos.

- 1) La autonomía o independencia no exclusivamente funcional, sino también financiera. Todo órgano constitucional autónomo exige de un presupuesto que no esté determinado por ley secundaria o sea el producto de las convenciones políticas del momento, sino de una decisión constitucional que determine claramente las bases o el porcentaje que debe corresponderle. Esa es una de las mejores garantías para su independencia.
- 2) Otro principio apunta a la integración de los órganos constitucionales autónomos y al estatuto de sus titulares. Los titulares de estos órganos deben ser propuestos preferentemente por el Poder Legislativo con mayorías calificadas superiores a las dos terceras partes del Congreso. Tendrán que contar con las garantías o el estatuto personal de jueces y magistrados comentados en el capítulo del Poder Judicial; esto es, selección justa e imparcial; inamovilidad; remuneración suficiente y prohibición de su reducción; designados escalonadas, y servicio civil de carrera para los funcionarios de estos órganos.
- 3) Apolititud. Los órganos constitucionales autónomos son órganos técnicos y no políticos. A sus miembros les estará prohibido, bajo severas sanciones, ser militantes de partidos o miembros de cualquier grupo de interés, o actuar bajo consignas.
- 4) Inmidades. Los titulares de estos órganos pueden ser removidos por el señalamiento de responsabilidades. Sin embargo, es conveniente que

³² Cárdenas García, Jaime. "Una Constitución para la Democracia. propuestas para un nuevo orden constitucional". UNAM, México, 2000.

cuenten con inmunidades para algunos actos que realicen y sean propios de su función, así como algunos privilegios procesales de los que gocen los miembros del Poder Judicial.

- 5) Responsabilidades. Los órganos constitucionales autónomos informarán periódicamente de sus actividades al Congreso y a los Ciudadanos.
- 6) Transparencia. Los actos y decisiones de los órganos autónomos, salvo los casos comprensibles del secreto en las investigaciones del Ministerio Público, podrán ser conocidas por cualquier ciudadano, y cualquiera deberá tener acceso a la información, incluyendo obviamente a los órganos del Estado.
- 7) Intangibilidad. Deberán ser órganos permanentes, o por lo menos para cuya derogación se podría exigir un procedimiento de reforma constitucional mucho más reforzado que el proceso de reforma constitucional ordinario.
- 8) Funcionamiento interno apegado al Derecho. Es decir, sería imprescindible que las responsabilidades administrativas de los funcionarios de los respectivos órganos, éstos cuenten con todas las garantías constitucionales y procesales: presunción de inocencia; oralidad; publicidad de los procesos y derecho de defensa. Los órganos constitucionales autónomos deben evitar cualquier tipo de mandarinato o de excesos tecnocráticos.

Es importante señalar las características que identifican a un órgano constitucional autónomo; ya que de no ser precisos en su definición, podemos caer en el error de confundir a éstos, con los Órganos Constituidos.

Por lo que se refiere a las características de los órganos constitucionales autónomos que ofrece el autor García Pelayo, considero que los incisos c) y d) son imprecisos, es decir, los relativos a la *Dirección Política y a la Paridad de Rango*. El primero de ellos, señala el autor; *permite al órgano constitucional,*

participar en la dirección política del Estado y emanar actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales. Difiero del autor, ya que ésta es una característica de los Órganos Constituidos, la naturaleza política en sus actos, corresponde exclusivamente a los órganos constituidos.

Por lo que hace a la característica denominada "Paridad de Rango", considero importante aclarar que si bien mantienen con otros órganos del Estado relaciones de coordinación, no es supremo en su orden –como indica García Pelayo-. Esta característica de supremacía y de última instancia de decisión es propia y exclusiva de los Órganos Constituidos.

De lo anteriormente expuesto, concluyo que los Órganos Constitucionales autónomos, son aquellos órganos de naturaleza jurídica, derivados de una ley constitucional primaria, que ejerce una competencia de forma autónoma y cuya finalidad es la protección y vigilancia de Decisiones Políticas fundamentales y áreas estratégicas del Estado.

En virtud de que la materia indígena se ha convertido en una Decisión Política Fundamental, es necesario un órgano que permita vigilar que esa Decisión Fundamental, de carácter social, se cumpla.

Como ejemplo actual de dichos Órganos Constitucionales Autónomos encontramos.

a) Comisión Nacional de Derechos Humanos, que tiene su fundamento constitucional en el artículo 102, apartado B). La Ley de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, se publicó el 29 de junio de 1992, en el Diario Oficial de la Federación

En relación a los atributos que un órgano constitucional autónomo debe tener y que he expuesto con antelación, el artículo 2 de la Ley en cita, señala que a Comisión Nacional de los derechos humanos, es un organismo que cuenta con autonomía, de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios... Como mencioné en párrafos anteriores, el órgano constitucional

autónomo, vigilará el cumplimiento de las decisiones fundamentales, que determinan el ser o modo de ser del Estado; en este orden de ideas, el mismo artículo, se encuentra el objeto de dicha Comisión, que será la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos que ampare el orden jurídico mexicano.

b) Banco de México: que tiene su fundamento en el artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. La Ley del Banco de México, fue publicada el 23 de diciembre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación.

El artículo 28 Constitucional, determina las facultades que darán lineamiento al correcto funcionamiento de este Órgano Constitucional, otorgándole autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración.

El objeto del Banco de México, será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría nacional que corresponde al Estado. Es decir, este órgano constitucional autónomo, será el vigilante de que la estabilidad de la moneda, misma que conforma parte de *ser o modo de ser del Estado*.

c) Instituto Federal Electoral, está previsto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, publicado el 15 de agosto de 1990 El cual reglamenta las normas constitucionales relativas a:

- Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos;
- La organización, función y prerrogativas de los partidos políticos y las agrupaciones políticas; y
- La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión.

El IFE es un Órgano Constitucional Autónomo de suma importancia, es el encargado de vigilar Decisiones Políticas Fundamentales de nuestra Constitución, como la prevista en el artículo 39, relativa al tipo de Estado democrático.

Autonomía

El término "Autonomía" será de suma importancia en esta investigación. En el apartado anterior, adelantamos que la autonomía es una característica de los Órganos constituidos.

El Doctor Miguel Covian Andrade, señala las distintas formas en que adopta la autonomía: "La diferencia entre la autonomía de un órgano de gobierno en sentido amplio (ejecutivo, judicial, de control de constitucionalidad, consejo, asamblea, federal, provincial, municipal o comunal) y la que caracteriza a otras entidades e instituciones como los sectores paraestatales de la administración pública, bancos centrales, o entes educativos, consiste en uno de estos dos elementos o en ambos: las entidades de este último grupo gozan de una autonomía secundaria, en tanto ésta se desprende del ámbito de competencia autónomo de un órgano constituido de que forman parte (organismos descentralizados, fideicomisos públicos, empresas estatales, etc., pertenecientes al poder ejecutivo; órganos de fiscalización del gasto público, dependientes de los poderes legislativos; órganos administrativos de los poderes judiciales, como los Consejos de las judicaturas) y/o si bien puede darse el caso de que su esfera competencial se desprenda directamente de la Constitución, no realizan sin embargo, funciones de gobierno, es decir, el contenido de su autonomía no se refiere al ámbito gubernativo en sentido lato (instituciones y centros educativos superiores, bancos centrales, etc)"³³

Es decir, un órgano, es autónomo, cuando ejerce su autonomía, cuando actúa libremente dentro de ciertos límites establecidos en su esfera competencial, sin intervención de ninguna otra entidad u órgano.

³³ Covian Andrade Miguel. Op Cit. P. 164.

CAPITULO SEGUNDO

“ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y ENFOQUES DEL PROBLEMA INDÍGENA EN MÉXICO”

Como ya revisamos en el Capítulo I, el entendimiento del problema indígena se da a través de un estudio multidisciplinario. por ello es importante la revisión de los antecedentes históricos del problema.

A) ENFOQUE DEL PROBLEMA INDÍGENA EN EL MÉXICO COLONIAL

Para hablar del contexto que vivieron los indígenas en la época colonial, es necesario describir la convivencia y subordinación que existía con los Españoles; quienes en forma religiosa y militar lograron la conquista sobre los indígenas y sus tierras.

El arribo de los frailes Juan de la Magdalena y el clérigo Pedro Infante, junto con Luis de Carvajal y de la Cueva, se torna como el primer intento de conversión de los indígenas a la religión católica. Y fue en gran medida la religión, el medio a través del cual se somete a los indígenas reduciendo a trato de esclavos, aprovechándolos para el servicio y el trabajo pesado.

En la sociedad formada por los españoles de la Colonia, el indígena era considerado un objeto de comercio, este punto de vista se cobijó bajo un discurso religioso que protegía, a los colonizadores, obligándolos a educarlos y convertirlos a la religión católica.

Hacia principios del siglo XVIII, muchos de los indígenas corrieron con otra suerte, experimentando la vida en las haciendas. Cuando casi todos los indios estaban

concentrados en haciendas, los encomenderos les quitaban a sus hijos, para que tanto los hombres como las mujeres realizaran sus actividades diarias obligatorias.

Los hombres eran sometidos al campo, a la producción, con el ganado, todo lo que eran trabajos pesados.

Las mujeres buscaban alimentos para sus hijos y esposos, tales como hierbas y raíces. Aunque también se les empleaba en los servicios domésticos, y permanecían más tiempo dentro de la casa del patrón y en algunas ocasiones vivían dentro.

Por las noches, al terminar el día y la jornada de trabajo, se les repartían mazorcas para alimentarse.

Después se les encerraba en los galiones para evitar que se escapasen. Pero quienes hubieran cometido alguna falta eran castigados en prisión o bien, poniéndoles pedazos de madera pegados a la pierna, al brazo o al cuello.

Diversos autores han expuesto el contexto en el cual vivían y sobrevivían los indígenas, sin embargo, creo que solo podremos darnos una idea somera, del abuso y explotación que dan origen al rezago de más de 500 años que a la fecha arrastran nuestros pueblos indígenas.

Derecho colonial

Desde los comienzos de la dominación europea, los territorios conquistados quedaron incorporados a la corona de Castilla, de ahí que, en principio, el derecho castellano fuera el adecuado para regir en las posesiones españolas de América y Asia, o sea, las Indias. Ahora bien, siendo la realidad indiana tan diferente de la castellana del Renacimiento, se tuvo que dictar una serie de disposiciones propias para las colonias, que en su conjunto se ha venido llamando derecho indiano, de tal suerte que sin eliminarse el derecho castellano de las colonias, coexistieron ambos regímenes legales, de tal manera que al derecho castellano lo tenemos

que ver como ley general y al derecho indiano como ley particular, esto es, que para resolver una cuestión jurídica se debería preferir a éste sobre aquél.¹

Leyes de Indias

Previo al análisis de las llamadas leyes de Indias, cabe señalar que Alfonso Noriega opina que la declaración de derechos del hombre. se dio en nuestro país desde 1537. mediante la bula papal *sublimis Deus*. en el cual se afirma:

(...)que éstos (los indios) debían ser tratados como seres capaces de recibir la fe de Cristo, y por tanto debían ser tratados como verdaderos hombres, a quienes no se les puede privar de su libertad ni del dominio de sus cosas, y aún más, pueden libre y lícitamente estar en posesión y gozar del dominio y libertad, y no se les debe reducir a esclavitud (...)

El alcance de la afirmación hecha por Noriega es muy discutible; considero que esta Bula papal es un importante antecedente en la legislación indiana que cuenta con un alto sentido humanitario, pero que no debe concedérsele el carácter de "declaración de derechos del hombre".

Las llamadas Leyes de Indias no fueron expedidas, ni en un mismo momento, ni por un mismo órgano; fue hasta el año 1680, que oficialmente se aprobó el proyecto de Recopilación de Leyes de Indias, en el que destaca la participación de Juan Solórzano Pereira y de Antonio de León Pinelo.

Esta recopilación consta de nueve libros:

Libro I, que se refiere a la Iglesia, los clérigos, los diezmos, la enseñanza y la censura.

Libro II, que habla de las normas en general, del Consejo de Indias, de las audiencias y del Juzgado de Bienes de Difuntos.

¹ Cfr. Soberanes Fernández, José Luis. Historia del Derecho Mexicano, 8ª edición. Ed. Porrúa, México. 2001

Libro III, que trata del virrey, y de asuntos militares.

Libro IV, que se refiere a los descubrimientos de nuevas zonas, al establecimiento de centros de población, al derecho municipal, a las casas de moneda y a los talleres industriales.

Libro V, que contiene normas sobre gobernadores, alcaldes mayores, corregidores y cuestiones procesales.

Libro VI, que está dedicado a los problemas que surgen en relación con el indio: las reducciones de indios, sus tributos, los protectores de indios, caciques, repartimiento de encomiendas y normas laborales (entre las que encontramos la fijación de ciertos salarios, limitación temporal de la vigencia de ciertos contratos de trabajo, normas como la de que la mujer india no puede servir en casa de un colonizador si su marido no trabaja allí, etc)

Libro VII, que se refiere a cuestiones penales y morales; insistiendo en que los colonizadores casados no deben dejar a su esposa en España y, si vienen solos, deben dar fianza para garantizar su regreso dentro de dos años.

El libro VIII, que contiene normas fiscales.

El libro IX, que reglamenta el comercio entre la nueva España y la metrópoli, conteniendo normas, por ejemplo, sobre la Casa de Contratación en Sevilla; además, se declara competente para controversias sobre el comercio entre la Nueva España y España, el Consulado de Sevilla. Aquí encontramos también normas sobre la inmigración a las Indias y sobre el establecimiento del Consulado de México, cuya vida jurídica debe inspirarse en la de los consulados de Sevilla y Burgos. ²

Como se resalta en la reseña anterior, es el Libro VI el que contempla lo referente a los indios, cómo debían ser tratados, a quién correspondía ejercer la figura del repartimiento etc. Se creó el régimen de encomienda, mediante el cual "encomendaban" o encargaban a los indios las tierras que ocupaban, obligándose a entregar un constante tributo y servicio a los españoles, los cuales a cambio recibirían el "cuidado y educación en la fe cristiana". Este régimen llevó al extremo la esclavitud y aunque fue abolido formalmente para 1778, esto no se reflejó en la realidad de los indios.

² Cfr. Floris Margadant, Guillermo. "Introducción a la Historia del Derecho Mexicano" 14ª edición. Editorial Esfinge, México, 1997, págs. 55 y 56

Ahondando en el contenido de las Leyes de Indias y en específico en el Libro VI; que en su ley XIV, título III dispuso que “a los indios habrán de señalar y dar tierra, aguas y montes”. Así mismo, en la ley LXIII, título III, libro III, se dispuso: “deberán repartirse aguas a los indios, para que se rieguen las huertas y abreen los ganados”. Asimismo, por mandamiento de la Corona de Castilla, se otorgó a los fiscales el encargo de representar en juicio a los indios cuando de repartimiento de tierras se trataba, con el objeto de que éstos no fueran perturbados de su posesión. De la misma manera, cuando se acordaba crear un nuevo centro de población, el cual debía reunir a todos los indios en un lugar determinado, se prohibía por tal motivo que los indígenas fueran despojados de las tierras que poseían con antelación. La propia Corona ordenó al principio de la conquista que se dotaran de tierras a todos aquellos que carecieran de las mismas.³

Esta ley como muchas de las leyes de indias, pretendía dotar a los indígenas de un trato humanitario, de protección y de algunos derechos; tal como en el párrafo anterior se refiere al derecho de propiedad y al suministro de agua para riego y animales, de lo que se deduce que dichas leyes estaban llenas de buenas intenciones.

En suma, considero que la ley en comento es un claro ejemplo de cómo la legislación en materia indígena, desde entonces no ha pasado de ser un catálogo de buenas intenciones.

Fueron dos los motivos fundamentales por los cuales estas leyes no cumplieron su objetivo:

1) La realidad social, basada en la desigualdad y discriminación a los indígenas era superior a un texto lleno de “buenas intenciones”. Al respecto, cabe señalar instituciones como la “tutela” que ejercían los conquistadores sobre los

³ Cfr. Lara Porte, Rodolfo. “Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano”. Editorial Porrúa, UNAM, México, 1997.

indígenas, misma que fortalecía la opresión sobre éstos; así mismo, el trato que se les daba de "menores de edad" era en realidad la forma perfecta de privarlos de sus derechos cívicos, laborales etc., por citar algunos: los indígenas no podían montar a caballo, ni portar armas y se veían obligados a realizar trabajos semejantes a los animales de carga.

2) La fórmula "se acata pero no se cumple" que era un instrumento para no cumplir con la ley expedida, refleja claramente que el fin último de estas leyes era aplicarse de forma tan flexible que siempre resultaran beneficiados los conquistadores, en específico, aquellos que detentaban el gobierno.

En otras palabras, se distinguen dentro de las llamadas Leyes de Indias, aquellas que no se cumplían, mismas que estaban a favor de los indígenas: y en contraparte, las leyes que privaban de sus derechos a los indígenas, las cuales sí eran de cumplimiento y observancia general.

La vigencia de las leyes indias se explica a partir de la desigualdad entre indios y españoles, sustentada en poder real que detentaban estos últimos.

La desigualdad imperante en la Nueva España se manifestó en forma palpable en las leyes de indias sobre el repartimiento, al respecto, Jorge Sayeg Helú, manifiesta que:⁴

"los indígenas cuya libertad había proclamado en vano la reina Isabel eran, hasta entonces esclavos de los blancos, que se los adjudicaban indistintamente. Con el establecimiento de las encomiendas tomó la esclavitud formas más regulares. Para poner fin a las pendencias entre los conquistadores, se dividió en parte lo que quedaba del pueblo conquistado: los indios, divididos en tribus de algunos centenares de soldados que se habían distinguido en la conquista y entre los letrados que envió la corte para gobernar las provincias y servir de contrapeso al poder usurpador de los generales. Un sinnúmero de encomiendas, de las mejores se distribuyeron entre los frailes. La religión que por sus principios debería favorecer la

⁴Sayeg Helú, Jorge. "El Constitucionalismo Social Mexicano. La integración constitucional de México (1908-1988)". 1ª reimpresión, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pág. 62.

libertad, se vio envilecida desde que se la hizo interesada en la esclavitud del pueblo. Este repartimiento de los indios los sujetó a la gleba: su trabajo pertenecía a los encomenderos. El siervo tomó muchas veces el apellido de la familia de su señor, y todavía llevan hoy muchas familias indias apellidos españoles, sin que se haya mezclado jamás su sangre con la europea. La corte de Madrid creía haber dado protectores a los indios y había agravado el mal, porque había hecho más sistemática la opresión.”

Podemos concluir que en virtud de que el correcto cumplimiento de las leyes de indias, implicaba limitar y perjudicar los intereses de los conquistadores, éstos últimos hallaron la forma idónea de aplicar las citadas leyes en beneficio propio, ignorando que ese beneficio iba dirigido a los indígenas.

Constitución de Cádiz

La Constitución de Cádiz fue la primera en regir formalmente a México; promulgada el 18 de marzo de 1812, fue abolida en el mismo año y restablecida en 1820. Esta constitución cuenta con 384 artículos en los cuales se destaca un fuerte contenido liberal; siendo importante subrayar que una lucha armada había iniciado año y medio antes en la Nueva España.

Esta Constitución conservó el monopolio de la religión católica y la forma de gobierno era una monárquica moderada hereditaria, así como la división de poderes entre el rey, el rey y las Cortes y distintos tribunales. Aunque no contenía un apartado especial de garantías individuales, se plasmaron algunas contra la detención arbitraria; la abolición de la tortura y de la pena de confiscación, una relativa a la inviolabilidad del hogar y algunas garantías del reo, así como la proporcionalidad de los impuestos a las facultades de los contribuyentes y la libertad de expresión e imprenta.

La libertad religiosa no existía en términos del artículo 12 “La religión de la Nación española es y será perpetuamente la católica, apostólica, romana, única y verdadera. La nación la protege la religión por leyes sabias y justas y prohíbe el

ejercicio de cualquier otra". La libertad de enseñanza no se consagra; la libertad de imprenta se estableció en el artículo 371 "Todos los españoles tienen la libertad de escribir, imprimir y publicar sus ideas políticas sin necesidad de licencia, revisión o aprobación alguna anterior a la publicación, bajo las restricciones y responsabilidades que establezcan las leyes".

En materia de seguridad, se señala la inviolabilidad de domicilio, pero sólo para los españoles, conforme lo expresaba el artículo 306. que estableció la regla general de que no podría ser allanada la casa de ningún español, excepto cuando concurrieran circunstancias muy concretas en torno al buen orden y seguridad del Estado.

Se protegió el derecho de propiedad con un importante contenido de la declaración de los Derechos del hombre y del ciudadano, de Francia; la Constitución de Cádiz consagra como un derecho fundamental la propiedad, derecho inviolable que sólo podía afectarse en circunstancias específicas.

Por lo que hace a la igualdad, la Constitución de Cádiz refería expresamente a la "igualdad ante la ley", que gozan los españoles, es decir, esta garantía guardaba un contrasentido refiriendo a la igualdad de un sector o clase, de una minoría que detentaba el poder político y económico sobre los indios, que conformaban el sector oprimido.

La materia indígena, que es el tema que toma especialmente nuestra atención, no destaca normas dirigidas a la protección de este sector de la población. Más si analizamos desde la base de la desigualdad las garantías de libertad y seguridad, expuestas en párrafos anteriores, observamos que no sólo fueron derechos que no iban destinados a los indígenas, más aún, podían convertirse en un instrumento de los españoles para oprimir y rezagar a los indios.

La libertad de imprenta, derecho que sólo ejercía el español no sólo es muestra de la desigualdad en la sociedad en que convivían con los indígenas, pues dado el entorno que existía, aunque hubiera sido también un derecho del indígena, éste no hubiera podido ejercerlo pues primero había que enseñarle a leer y escribir y no existía una obligación para el Estado de proporcionar educación y sin la instrucción básica el indígena no podía ni tenía los medios para "publicar sus ideas políticas", como refiere el citado artículo 371.

La garantía de seguridad no sólo era un derecho dirigido a un sector minoritario (los españoles), el hecho que los españoles eran únicos destinatarios de esta garantía también implica un segundo momento, el poder que detentaban para violar el domicilio de un indígena, sin ninguna responsabilidad.

Cabe citar algunas leyes preconstitucionales y post constitucionales que contenían disposiciones dirigidas a los indígenas:

- Ley para la abolición de la esclavitud del 6 de diciembre de 1810.
- Medidas para el fomento de la agricultura e industria en la América Española del 12 de marzo de 1811.
- La abolición de la tortura, del 22 de abril de 1811.
- La admisión de negros y mulatos a las universidades del 29 de enero de 1812.
- Medidas en favor de los indios del 9 de noviembre de 1812.
- La abolición de la pena de azotes del 8 de septiembre de 1813.

El autor Guillermo Floris, sobre la Constitución de Cádiz manifiesta: "En otras materias, el defecto de esta constitución era precisamente el de inspirarse demasiado en modelos extranjeros, y no suficientemente en los problemas particulares de México, por ejemplo, el problema indigenista, tanto en su aspecto de la tenencia de la tierra, como en el de la educación de los indios y su incorporación a la Nación, no fue mencionado: se olvidó que los problemas económicos, educativos y sociales, no sólo los políticos,

eran los importantes para el México de entonces (como lo son para el de hoy)⁵

De la afirmación anterior, difiero con el autor, cuando afirma que la materia indígena no se trató por la inspiración que hubo en modelos extranjeros y que fue un olvido dotar de importancia a problemas sociales. El problema no fue de inspiración o mala memoria; sino que los Factores Reales de Poder en de esa sociedad (Rey, Corte, Aristocracia, Iglesia) tenían previamente definidos sus intereses y para satisfacerlos no necesitaban de los grupos sociales más desprotegidos y por lo tanto tampoco necesitaban pensar en la existencia de lo que después se conocería como derechos sociales, pues para lograr sus fines, bastaba con la existencia y observancia de los clásicos derechos individuales como la libertad, la seguridad y la propiedad.

B) ENFOQUE DEL PROBLEMA INDÍGENA DE MÉXICO INDEPENDIENTE.

El problema indígena en el México independiente, nos remite a una sociedad en la que la clase liberal, era un factor real de poder imperante y cuyas políticas, precisamente liberales tenían un claro objetivo económico, político y social: por un lado, un Estado pasivo que se limitara a proporcionar las condiciones necesarias para desarrollar el mercado capitalista, y por lo que refiera a los indígenas, el objetivo consistía en desaparecer la propiedad comunal de los pueblos indígenas.

Con base en el "Estado de Derecho", se aplicaron leyes que dotaban de legalidad a los despojos cometidos sobre territorios indígenas.

A pesar de los esfuerzos del Plan de Iguala, que en 1821, proclamó la igualdad de los mexicanos y la abolición de todas las distinciones jurídicas. En le Congreso

⁵ FLORIS MARGADANT. Guillermo. op cit. pag 150.

Constituyente de 1822, se pidió ya no mencionar a la raza indígena en los actos públicos. El pensamiento liberal decretaba la disolución de los indios.

Alfonso Ocegueda Cruz, en conferencia dictada en la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados, resume la situación del indígena en el México independiente, cuando señala que:

" De ahora en adelante se hará distinción entre el indio histórico, muerto y admirable, como Moctezuma y Cuauhtemoc, que sirve para fundar la nacionalidad, y el indio contemporáneo que no es más que una "Planta parásita" para Orozco y Berra, o "una criatura más terrible que el salvaje" para Guillermo Prieto. Servil, hipócrita, taciturno, mentirosos, borracho y fanático, el indio es el responsable de todos los males de México: "¿Cómo se han de establecer y afirmar las instituciones liberales es una quimera y tal vez un absurdo?" pregunta el constituyente Castillo Velasco en 1856. En 1913, el ministro querido Moheno le hará eco: " el elemento indio es un permanente obstáculo para el progreso".⁶

Sentimientos de la Nación, 1814.

Con la guerra de independencia surge la necesidad de concretar al Estado Mexicano y tratar de resolver los problemas de desigualdad entre naturales y españoles derivado de la colonia, en este contexto surgen los llamados " Sentimientos de la Nación"

Para comprender la esencia del documento llamado "Sentimientos de la Nación" y la forma en que trató de proteger a los indígenas; me parece importante conocer el contexto en vivió Morelos.

Acaso por su posición social inferior a la de Hidalgo y por su origen étnico tan mezclado, en la doctrina de Morelos el ideal de igualdad dentro del país, cobró tanta importancia como el ideal de libertad nacional respecto de España. Para aliviar la condición de los indios, que en palabras del obispo Abad, vivían en <<el abatimiento, la degradación, la ignorancia y la miseria>> y de las castas (mezclas

⁶ Cfr. Ocegueda Cruz, Alfonso, "Conferencia "El artículo 115 Constitucional y los Derechos Indígenas" Conferencia dictada en la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados. México. 2000.

variadas de indios y negros) <<infamadas por derecho descendientes de negros esclavos... [y atadas] a la marca indeleble del tributo>>⁷

Un proyecto de nación independiente de España, que tenía como pilares a la religión católica, la igualdad de los hombres, y la división de poderes, conformaron el contenido esencial de los "Sentimientos de la Nación". Pero es importante subrayar que el fin último de Morelos no era la protección hacia los indígenas, es decir, luchaba por la igualdad de los mexicanos, que merecían un trato digno sin distinción ni subordinación alguna entre criollos, mestizos, e indígenas. La visión de Morelos hacia los indígenas no era proteccionista, por el contrario, exigía de ellos, mayor intervención y presencia que solo podría darse mediante el trabajo.

En Carácuaro tuvo un conflicto significativo con los indios. Morelos no era un <<padrecito>> protector y compasivo, sino exigente; no quería una grey de niños eternos sino formar hombres de trabajo. <<Me es inconcuso>>, escribió al obispo, <<que den el servicio personal, como único medio para obligarlos a que asistan a la doctrina cristiana... [tienen] mucha morosidad y desidia... son muy vagamundos>>. A su vez, los indios respondieron: <<nos regaña y se enoja y aun nos maltrata>> Le desesperaban el <<ocio y vicios>> de los naturales de Carácuaro.⁸

De lo antes expuesto, concluyo que en el Documento llamado "Sentimientos de la nación, no existe disposición expresa que protegiera a los indígenas, sin embargo, como señalé con antelación, uno de sus fines primordiales radicar la discriminación de castas, como señaló en el artículo 15.

"Artículo 15. a Que la esclavitud se proscriba para siempre, y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales, y sólo distinguirá a un americano de otro, el vicio y la virtud."

⁷ Krauze, Enrique "Siglo de Caudillos" Biografía política de México (1810-1910). Colección Andanzas. Tusquets Editores. 17ª Edición. México. 1999. pag 70.

⁸ Ibidem. pag 77

Constitución de 1824

El 4 de octubre de 1824 fue expedido el primer texto constitucional de México Independiente, implantándose un sistema Federal. Esta Constitución retomó aspectos de la Constitución de Cádiz, como el carácter liberal; así mismo tuvo una fuerte influencia de la Constitución Norteamericana. Desde este momento podemos percibir que por el contenido liberal que tuvo, no encontraremos disposiciones relativas a la protección de los derechos indígenas.

Las Decisiones Políticas Fundamentales que se expresaron en esta Constitución fueron: La religión católica como única y obligatoria. La división de poderes tripartita; Ejecutivo unipersonal y un vicepresidente; legislativo bicameral; poder judicial integrado por una corte suprema de justicia, tribunales de circuito y juzgados de distrito. Se contempla la existencia de un Consejo de Gobierno, mismo que entraba en funciones cuando estaba en receso el Congreso General.

No contenía ninguna mención expresa a las garantías individuales, pero es pertinente señalar el tratamiento que le dio a la libertad, educación, igualdad y propiedad.

“Libertad; se estableció en la Constitución de 1824: ... *“hacer reinar la igualdad ante la ley, la libertad sin desorden, la paz sin opresión, la justicia sin rigor, la clemencia sin debilidad...Entrar en el pleno goce de los derechos de hombres libres”*. Por el Corte de esta Constitución, la libertad era la garantía que más se protegería, principalmente en lo relativo a la libertad de imprenta.”

Educación; ésta era un problema que enfrentaba México después de su independencia, y se pretendió hacerle frente mediante el artículo 50, que destaca como facultad del Congreso “Promover la ilustración, asegurando por tiempo limitado derechos exclusivos a los autores por sus respectivas obras; estableciendo colegios de marina, artillería e ingenieros; exigiendo uno o más

establecimientos en que se enseñen esas ciencias naturales exactas, políticas y morales, nobles artes y lengua; sin perjuicio de la libertad que tienen las legislaturas para el arreglo de la educación pública en sus respectivos Estados.”

Pero sería erróneo afirmar que estamos ante la presencia de un derecho social, pues en ningún momento queda expresa la obligación del Estado, de proporcionar la educación. Únicamente se limita el citado artículo a señalar una facultad del Congreso, que tiene relación con la educación.

Esta constitución se pronunció hacia el principio de igualdad (igualdad según el liberalismo es decir, para unos cuantos). Incluso la condición al derecho al voto, que se estableció en constituciones anteriores respecto de acreditar un mínimo de ingresos anuales para poder ejercer este derecho: desapareció en esta Constitución.

Propiedad; La protección a la propiedad que ya se preveía en la Constitución de Cádiz, se dio también en la Constitución de 1824, aumentando o reforzando dicha protección al establecer que por las expropiaciones que decretara el Ejecutivo, debía contar con la autorización previa del Senado y previa indemnización fijada por peritos nombrados por el gobierno y por el interesado.

Partiendo del limitado tratamiento que se le dio a los derechos del hombre, la protección de los derechos y cultura indígenas en consecuencia fue un apartado inexistente, tal como se señaló desde la introducción al estudio de esta Constitución de 1824, cuando se clasificó como una constitución de corte liberal.

Las Siete Leyes

Con la llegada al poder de Don Antonio López de Santa Ana, surge una nueva Constitución denominada “Las Siete Leyes Constitucionales”, publicada el 30 de diciembre de 1836. Entre las Decisiones Políticas Fundamentales, destacan: la distribución de competencias Ejecutiva, Legislativa y Judicial. El

Ejecutivo unipersonal recaía en un Presidente, así como el Consejo de Gobierno y cuatro ministerios; el Legislativo, integrado por dos Cámaras y el Judicial formado por la Corte Suprema de Justicia, Tribunal Superior de los Departamentos, Tribunal de Hacienda y Juzgados de primera instancia.

Así mismo, como una de las decisiones Políticas fundamentales debe mencionarse la creación de un supremo poder conservador constituido por 5 individuos para cuya elección se tomaba en cuenta sus ingresos personales (al igual que para poder ser electo Presidente, Diputado o Senador), y el poder real que detentaba incluso les permitía declarar nulo alguno de los actos de los tres poderes antes mencionados.

Distintos autores se han manifestado en torno a la existencia o inexistencia de garantías individuales en esta Constitución; pues si bien es cierto que las Siete Leyes contenían una declaración de derechos, también lo es que se condicionaba el ejercicio de tales garantías, es decir, eran destinatarios de derechos individuales un limitado y escaso grupo; o en otras palabras era un sistema de garantías individuales basado en la desigualdad, lo cual es una contradicción por en mismo.

La condición para ser considerado sujeto de derecho era tener un patrimonio, previamente determinado con el cual adquiriría la Ciudadanía. Es decir, la Constitución de 1836 exigía una renta anual de cien pesos para aquél que pretendiera tener el status de ciudadano. Además, la ciudadanía se perdía por no saber leer, ni escribir o convertirse en empleado doméstico.

Y si era condicionada la ciudadanía y por tanto el ejercicio de derechos individuales, con mayor razón (según Las Siete Leyes) debía establecerse ingresos mínimos para quienes pretendieran una diputación o una Senaduría. Estos ingresos oscilaban en dos mil pesos, y en caso de aspirar a la Presidencia, el monto mínimo de ingresos anuales ascendía a los cuatro mil pesos.

Pese al panorama antes expuestos, el constitucionalista Jorge Gaxiola⁹, señala que "Sin embargo, no todo era malo en esta Constitución. Justo es decirlo, porque ella proclamó en su Primera Ley, y por primera vez también en México, la existencia de las garantías individuales, consagrando la libertad personal, la de la inviolabilidad de la propiedad y del domicilio, y junto con ellas, las de prensa y tránsito, la abolición de determinados tribunales especiales e hizo extensivos estos derechos a los extranjeros legalmente inmigrados en el país."

Afirmaciones como la anterior, no tienen lugar y mucho menos pueden considerarse respaldadas por argumentos científicos, pues evidentemente es contradictorio hablar de la existencia de una declaración de derechos, cuando los analfabetos, los económicamente débiles, es decir, la mayoría de la población no estaba en posibilidades de obtener la ciudadanía y en consecuencia, de ejercer sus derechos individuales o participar en la cosa pública.

Por ser plenamente incompatible con la idea de igualdad el condicionamiento económico de la ciudadanía que establecieron las Siete Leyes, resulta interesante exponer el pensamiento de Francisco Manuel Sánchez de Tagle,¹⁰ quien fuera miembro de la Comisión redactora del proyecto de Constitución, y quien explica que: "la intención de la Comisión autora del proyecto no consideró oportuno consignar los derechos naturales porque, según ella, éstos se dan por supuestos y se reconocen tanto a los mexicanos como a los extranjeros".

Y concretamente en lo referente a la garantía de igualdad Sánchez Tagle manifiesta que¹¹ "la igualdad consistía no en que nadie mandara sino en obedecer a los iguales; no en carecer de jefes, sino en escogerlos entre los iguales. En la democracia igualitaria cada uno es igual al otro, pero sólo como ciudadano, más no como magistrado, senador, juez, padre, marido, etc."

⁹ Citado por Lara Porte. Rodolfo. op cit. pág. 86.

¹⁰ Noriega Alfonso. "El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano". Editorial UNAM, México, 1972, pag. 126.

¹¹ Idem.

Considero que la Constitución de 1836 se sustentaba en tres pilares: la burguesía, la desigualdad y la influencia de Santa Anna; reflejada ésta por ejemplo, en el condicionamiento de determinado monto de ingresos para poder ser titular de derechos y en su caso, un monto mayor para ocupar un cargo de elección popular.

En conclusión, la constitución que aquí se analiza, carece de normas relativas a la igualdad, por lo cual, las siete leyes dejaron sin protección a las grandes mayorías y por lo que se refiere al sector indígena, se acentuó el rezago e indiferencia a sus necesidades, en el momento que se condicionó el ser titular de derechos por el nivel de ingresos, siendo evidente que los grupos indígenas no gozarían de derechos individuales y mucho menos que de entre ellos, alguno pudiera aspirar a representarlos en el Congreso.

Bases de Tacubaya, el Proyecto Constitucional de 1842.

Las Bases de Tacubaya fueron expedidas el 28 de septiembre de 1842, en un contexto político que resaltaba la lucha entre las ideas a favor del centralismo y del federalismo, en el contexto nacional son precisamente los citados grupos, los factores reales de poder que querían darle formalidad, protección y permanencia a sus intereses en el texto constitucional. Es decir, esta pugna entre las dos principales opciones para la organización del Estado, fueron el escenario en que se elaboraron las Bases de Tacubaya, sin embargo en el documento no se fijó postura política alguna (central o federal).

La materia indígena, que nos ocupa, no fue un tema de discusión ni una prioridad para ninguno de los grupos de poder del momento. En conclusión, si bien las Bases de Tacubaya forman parte de los antecedentes históricos de nuestra legislación constitucional, no son antecedente en la protección a los derechos indígenas.

BASES ORGANICAS DE 1843

Las Bases Orgánicas de 1843, fueron publicadas el 12 de junio de 1843, constituyéndose el Estado Mexicano en una República Representativa Federal.

Al igual que en las Constituciones que le preceden, se estableció como obligatoria la religión católica: un régimen presidencial y cinco ministros, un poder legislativo bicameral y un poder judicial a cargo de la Suprema Corte de Justicia, así como un tribunal para juzgar a los ministros de la Suprema Corte.

Emilio Rabasa, hace en un análisis de esta ley y afirma que ¹²la Carta de 43 es un absurdo realizado: es el despotismo constitucional. En ella, el Gobierno Central lo es todo; apenas los departamentos tienen atribuciones de administración municipal, y todo el Gobierno se compone de una Cámara de Diputados, designados por los electores terciarios, que lo fueron por los secundarios y sólo éstos por el pueblo, y una cámara de Senadores designados por los Poderes públicos y las Asambleas de Departamento, pero de entre ciertos grupos salientes, con quienes trata de crearse una casta privilegiada y en la que figuran muy principalmente los generales y los obispos.

Centrando nuestra atención en el tratamiento de las garantías individuales de esta constitución, Rodolfo Lara Ponte desarrolla un estudio de las garantías individuales en las Bases Orgánicas de 1843 refiriéndose concretamente a la libertad, igualdad, seguridad y propiedad¹³

Manifiesta el autor que la garantía de libertad se estableció al momento de proscribir la esclavitud y declarar que todo aquel que se introdujere en el territorio mexicano, por este sólo hecho era considerado como un ser libre. Asimismo, se refiere a la libertad de imprenta y al principio de la intolerancia religiosa.

¹² Rabasa, Emilio "La Constitución y la dictadura". México, 1956 pag. 12

¹³ Lara Ponte, Rodolfo, op cit. pág 97 y 98.

En cuanto a la garantía de igualdad, afirma Lara que las Bases Orgánicas reconocían la igualdad de los hombres al proscribir la esclavitud y hacer referencia a los derechos de igualdad, básicamente en la esfera de la seguridad.

Por lo que refiere a la seguridad, Lara afirma que se reiteró el principio de la inviolabilidad del domicilio; se estableció también la seguridad contra aprehensiones ilegales y el principio de irretroactividad de la ley. En la materia de imposición de penas, prohibía la aplicación de penas infamantes y trascendentales, así como del tormento, no obstante lo cual subsistió la pena de muerte.

Y en cuanto a la propiedad, el autor en cita, manifiesta que permanece sin cambio alguno, pues las Bases Orgánicas también reconocieron este derecho como inviolable, sujetándolo a limitaciones en áreas de la utilidad pública.

De la cita anterior, considero que Rodolfo Lara incurre en un error al incluir la garantía de igualdad como uno de los derechos del hombre protegidos en esta Constitución ya que las Bases Orgánicas de 1843, expresamente condicionaban la existencia de la ciudadanía al goce de una determinada renta anual que se estipuló desde 1836, tal como lo estableció el *artículo 18*.-

"Son ciudadanos los mexicanos que hayan cumplido dieciocho años, siendo casados, y veintiuno si no lo han sido, y que tengan una renta anual de doscientos pesos por lo menos, procedente de capital físico, industrial o trabajo personal honesto. Los Congresos constitucionales podrán arreglar según las circunstancias de los Departamentos, la renta que en cada uno de éstos se haya de requerirse para gozar los derechos del ciudadano..."

Y además de condicionar a los ciudadanos el ejercicio de sus derechos, se dejaba abierta la posibilidad de modificar el monto de la citada renta. Así mismo, el requisito del nivel de ingresos se establecía a fin de desempeñar cargos públicos; para ser diputado se requerían \$1,200 y para senador \$2,000.

La igualdad es uno de los derechos fundamentales, sino es que el principal derecho humano, por lo que hablar de derechos humanos en el plano de la desigualdad como ya se ha mencionado, resulta un absurdo, pues las garantías individuales de las que goza una clase minoritaria, serán un instrumento de opresión y marginación para los grupos minoritarios que no gozan de esos derechos.

Sin olvidar que lo que se pretende presentar son los antecedentes constitucionales existentes en materia de derechos y cultura indígena, desafortunadamente mi conclusión es la misma que presenté con relación al estudio de las Siete Leyes de 1836; en este ordenamiento nuevamente se vieron ignoradas las necesidades indígenas, además de verse claramente desfavorecidos por los condicionamientos económicos para el ejercicio de la ciudadanía, y peor aún, para que dentro de ellos surgiera algún representante que aspirara a un cargo público.

Constitución de 1857.

Se publicó el 5 de febrero de 1857. Entre las Decisiones Políticas Fundamentales que se establecieron, se constituyó como una República representativa, democrática popular y federal; se incluyó la tolerancia religiosa; un poder ejecutivo unipersonal; un poder legislativo unicameral y más fuerte que el ejecutivo; así como un poder judicial, integrado por: corte suprema de justicia, tribunales de circuito y jueces de distrito.

No es posible referirse a la Constitución de 1857 sin antes recordar al "Estado Liberal Burgués de Derecho" el cual engendraba la filosofía liberal individualista que se había expandido en Europa y en ese momento lo hacía en América. Por esto, el proyecto de Constitución de 1857 tomó de modelo la doctrina de la Revolución Francesa en cuanto a la declaración de los derechos del hombre, así como la Constitución de Estados Unidos.

Los constituyentes coincidían en la importancia de regular los derechos del hombre. Los fuertes debates se iniciaron entre conservadores y liberales, quienes en ese momento eran factores reales de poder cuyos intereses no coincidían en lo absoluto.

Los conservadores defendían la intolerancia religiosa (pronunciándose hacia la religión católica), la unión Iglesia – Estado, la impartición de educación religiosa, así como el reconocimiento de los derechos de propiedad de los particulares y de la iglesia y el fuero eclesiástico y militar.

A diferencia de lo anterior, los liberales luchaban por las libertades de conciencia, culto, enseñanza e imprenta y lógicamente, defendían la Nacionalización de los bienes de la Iglesia y se pronunciaron, a favor de las libertades de trabajo, industria y comercio.

La Constitución de 1857 señalaba que todo ser humano por el solo hecho de serlo, era tenedor de una serie de derechos inherentes a él, imprescriptibles, inalienables, inviolables y eternos, anteriores y superiores, por ende a cualquier ordenamiento jurídico y al Estado mismo, el que sólo se justificaba por la protección que procurara a las personas.

En consecuencia de lo anterior, pese a que en el texto constitucional de 1857 se reconocían como derechos del hombre: la libertad, seguridad, propiedad e igualdad, dada la política liberal que imperaba, la garantía de igualdad se veía obstaculizada por las condiciones reales para miles de mexicanos, por el ejercicio de la garantía de libertad. Esta última tenía el entorno propicio para ser respetada, mientras que la igualdad no la tenía.

Evidentemente, el liberalismo no reconocería los derechos sociales, por el simple hecho de que para cumplir sus fines no los necesitaba, por lo que exclusivamente los derechos del hombre reconocidos por el liberalismo fueron; libertad, seguridad,

propiedad y resistencia a la opresión. Y si esta constitución no tuvo un apartado de derechos sociales sería infructuoso pretender encontrar un tratamiento a los derechos de los indígenas.

Constitución de 1917

“Con la Revolución Mexicana como la primera revuelta de carácter social del siglo, la idea de la justicia popular como parte de los derechos humanos se incorpora al derecho constitucional como una aportación original del país al mundo.”¹⁴

“Así como Francia, después de la Revolución ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas Magnas los inmortales derechos del hombre, así la Revolución Mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sagrados derechos de los obreros”¹⁵

“La Constitución de 1917 fue la realización práctica de los ideales de las revoluciones de 1910 y 1913, constituyendo en Estado jurídico las aspiraciones del pueblo mexicano”¹⁶

“La Constitución Mexicana de 1917 es la primera en el mundo en declarar y proteger lo que después han llamado garantías sociales, o sea, el derecho que tienen todos los hombres para llevar una existencia digna y el deber del Estado de asegurar que así sea”¹⁷

“Se protege a los grupos sociales más débiles, a los que históricamente han vivido oprimidos. Es una declaración dinámica, con fuerza impositiva. Quiere que el trabajador y el campesino lleven una vida digna. La idea es asegurar esos mínimos jurídicos para que, basados en ellos, estos grupos sociales logren nuevas y abundantes conquistas. La esencia de los derechos sociales son las necesidades apremiantes de estos grandes núcleos de la sociedad”¹⁸

¹⁴ Lara Porte. op cit. pág 126.

¹⁵ Diputado Constituyente CRAVIOTO, citado por LARA PORTE. op cit. pág 156.

¹⁶ Palavicini, Félix. “Historia de la Constitución de 1917”. México (sin fecha) pág 53.

¹⁷ Rabasa Emilio. “Mexicano esta es tu Constitución” Emilio, et al. Ed. Miguel Angel Porrúa. México. 1996. pág 27.

¹⁸ Carpizo, Jorge. “La Constitución mexicana de 1917”. Editorial UNAM. México. 1973. pág. 195.

Debido a que la Constitución de 1917 es la que actualmente nos rige y la que consagró por primera vez derechos sociales y en 1992 reguló expresamente los derechos indígenas, es necesario responder a las siguientes preguntas:

¿Por qué fue éste y no otro, el contenido de la constitución de 1917?

¿Por qué fue hasta 1917 que se consagraron los derechos sociales?

Porque el derecho se va adecuando a la realidad social, que va cambiando para cubrir las nuevas necesidades del hombre y porque la constitución de 1917 evolucionó al consagrar garantías sociales. Porque las garantías sociales fueron asentadas en la constitución de 1917 a fin de lograr los fines del derecho como la justicia, el bien común y la felicidad.

Las anteriores son afirmaciones aceptadas de la misma forma en que se acepta un dogma, y que no cuentan con un respaldo teórico.

Entonces, ¿Por qué se consagraron derechos sociales en la constitución de 1917?

Porque así lo decidieron los Factores Reales de Poder, Factores que tenían el poder real suficiente para hacer valer su voluntad y proteger sus intereses, y mediante normas jurídicas constitucionales dar permanencia y obligatoriedad a tales intereses.

Dada la trascendencia que tuvo la Constitución de 1917 debido a que fue la primera en el mundo en incorporar derechos sociales (que serían la semilla de lo que a futuro serían los derechos indígenas) es necesario que antes de estudiar el texto, es decir, la norma constitucional de 1917, analicemos los factores políticos y las circunstancias históricas que dieron origen a ésta, la primer constitución político social del mundo.

En este orden de ideas, retomando la pregunta planteada, la Constitución de 1917 tuvo ese contenido y no otro, porque tal como lo afirmara Fernando Lasalle, los Factores Reales de Poder así lo decidieron.

Los Factores Reales de Poder reflejan las relaciones de poder de una sociedad, razón por la cual van cambiando de acuerdo a un tiempo y espacio determinado.

Los Factores Reales de Poder tienen intereses distintos que en la mayoría de las ocasiones se contraponen y esos intereses se expresan en lo que Carl Schmitt llamaría Decisiones Políticas Fundamentales.

En suma, la Constitución de 1917 tiene ese contenido y no otro, porque así lo decidieron los Factores Reales de Poder posrevolucionarios, siendo una de las Decisiones Políticas Fundamentales el establecimiento de derechos sociales.

Concluida la revolución mexicana y una vez que se determinó quienes eran vencedores y quienes vencidos o en otras palabras, que sectores de la sociedad se habían impuesto frente a otros, evidentemente los Factores Reales de Poder posrevolucionarios eran los sectores obrero, campesino y algunos sectores liberales y era momento de dotar de normatividad su victoria, sus intereses, razón por la cual se convocó al Congreso Constituyente, donde se verían representados los citados, Factores Reales de Poder. Pero aunque en el Congreso Constituyente solo se verían representados los Factores de Poder vencedores en la revolución, los intereses de estos grupos de poder eran heterogéneos, razón por la cual se dieron fuertes debates entre los Diputados Constituyentes.

Con base en la exposición de Rodolfo Lara¹⁹, a continuación se citan algunos debates sobre los artículos constitucionales que serían los primeros que en forma significativa favorecieran a los pueblos indígenas.

¹⁹ Cfr Lara Porte. Rodolfo. Op. Cit. Pág. 151

Sobre la Educación:

El artículo del proyecto carrancista decía: "Había plena libertad de enseñanza; pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, y gratuita la enseñanza primaria, superior y elemental que se imparta en los mismos establecimientos"²⁰

Pero para la Comisión comandada por Múgica eso no era suficiente. El dictamen proponía una posición mucho más radical:

"Habrá libertad de enseñanza, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa ministro de culto o persona perteneciente a alguna asociación semejante podrá establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria, ni impartir enseñanza personalmente en ningún colegio. Las escuelas primarias particulares sólo podrán establecerse sujetándose a la vigilancia del gobierno. La enseñanza primaria será obligatoria para todos los mexicanos y en los establecimientos oficiales será impartida gratuitamente"

En el dictamen de la Comisión se afirmaba que "En la historia patria, estudiada imparcialmente, el clero aparece como el enemigo más cruel y tenaz de nuestras libertades". Por ello era indispensable prohibirle toda injerencia en la enseñanza. La Comisión entendía por enseñanza laica, aquella ajena a toda creencia religiosa.

Finalmente el 16 de diciembre fue aprobado el texto del artículo tercero. El Dictamen de la Comisión había sufrido para entonces algunas modificaciones, pero el espíritu era el mismo. A la letra decía:

La enseñanza es libre, pero será laica la que se dé en los establecimientos oficiales de educación, lo mismo que la enseñanza primaria, elemental y superior que se imparta en los establecimientos particulares. Ninguna corporación religiosa, ni ministro de ningún culto podrán establecer o dirigir escuelas de instrucción primaria.

²⁰ Cfr Diario de Debates. t I pág 303.

Las escuelas primarias particulares solo podrán establecerse sujetándose a la vigencia oficial.

En los establecimientos oficial se impartirá gratuitamente la enseñanza primaria.

Con base en lo anterior, quiero mencionar que a consecuencia de la corriente liberal, la estructura jurídica de las garantías individuales consistía en un "poder hacer"; es decir el derecho de hacer era del individuo o gobernado, frente al Estado cuya obligación era de "no hacer". en otras palabras, las garantías individuales requerían de un estado que se abstuviera de actuar. Y este primer debate que comentamos, presenta una nueva estructura en las garantías sociales donde el derecho consagrado lo tiene un individuo de un sector social y ese "derecho de hacer" del individuo corresponde a una obligación también de hacer por parte del Estado. Lo anterior se refleja en que al derecho del gobernado a recibir educación, le corresponde una obligación del Estado de impartir la enseñanza primaria en establecimientos adecuados y de forma gratuita.

Sobre la tierra

El problema de la tenencia y explotación de la tierra en nuestro país, data desde la Conquista y posteriormente en la época Colonial, donde se instituyó la figura de la encomienda.

Es desde los gobiernos independientes que el territorio nacional estaba en propiedad de unos cuantos terratenientes y del Clero, que había adquirido grandes extensiones de tierra, situándose en 1956 como el más poderoso terrateniente.

En el periodo comprendido entre 1856 y 1910, el problema agrario se agudizó. El clero había dejado a de ser poseedor de la tierra —en virtud de la Ley de Desamortización de Fincas Rústicas y Urbanas, pertenecientes a corporaciones civiles o eclesiásticas (15 de junio de 1856) y posteriormente, la Ley de

Nacionalización de Bienes Eclesiásticos (12 de julio de 1859); pero esos cuantiosos bienes no beneficiaron al campesino. Por el contrario, aumentaron la extensión territorial de las haciendas convirtiéndolas en latifundios. Además, la propiedad indígena comunal, insuficiente, pero hasta entonces respetada, al perder los pueblos capacidad jurídica para poseer, se convirtió en propiedad particular y pronto fue absorbida por los grandes terratenientes.²¹

Así que como se expuso con anterioridad, la Iglesia, los grandes capitalistas y terratenientes, fueron factores de poder, que se ubicaron como los "vencidos" en la posrevolución.

Los intelectuales mexicanos percibieron la magnitud del problema agrario. Entre ellos cabe destacar a Luis Cabrera, quien el 3 de diciembre de 1912, en la Cámara de Diputados, pronunció un memorable discurso donde iba a subrayar la necesidad de dotar y restituir tierras al campesino. Allí dijo el ilustre revolucionario: "Dos factores hay que tener en consideración: la tierra y el hombre, la tierra de cuya posesión vamos a tratar y los hombres a quienes debemos procurar dar tierras." Por eso propuso: "Tomar la tierra en donde la halla para reconstruir los ejidos de los pueblos". Nadie, hasta entonces, había planteado el problema en forma tan cierta precisa.²²

Este discurso es el antecedente de la ley preconstitucional de 6 de enero de 1915, expedida por Carranza, cuyo principal proyectista fue el propio licenciado Cabrera, ley que a su vez, es el antecedente del artículo 27 constitucional y de la reforma agraria, que crea en México tres tipos de tenencia de la tierra: la pequeña propiedad, el ejido y la propiedad comunal.

Finalmente el artículo 27, en cuanto hace a la Reforma agraria, recogió los principios básicos de la Revolución mexicana de 1910 en materia agraria: la supresión de los latifundios y la protección del ejidatario y del pequeño propietario.

²¹ Mexicano esta es tu Constitución. RABASA Emilio. et al. op cit. Pág. 119.

²² Ibidem. pág 129

La tenencia posterior ha sido la de lograr un desarrollo rural integral; esto es, no sólo concluir el reparto de tierras, sino también dotar al campesino de los medios para explotarla adecuadamente.

Sobre el trabajo.

En materia laboral, los debates en el Congreso Constituyente, no se hicieron esperar. pues al discutirse el proyecto del artículo 5º tuvo lugar uno de los debates más memorables. Entre otros, los diputados Héctor Victoria, obrero yucateco; Heriberto Jara, Froylán C. Manjarrez, Alfonso Cravioto y Luis Fernández Martínez los cuales intervinieron defendiendo la tesis de que se consagrara en el texto constitucional, en contra de lo que afirmaba entonces la doctrina jurídica imperante en el resto del mundo, las bases del derecho de los trabajadores. De Manjarrez son estas palabras: "A mi no me importa que esta Constitución esté o no dentro de los moldes que previenen los jurisconsultos... a mi lo que me importa es que dé las garantías suficientes a los trabajadores". Alfonso Cravioto expresó "El problema de los trabajadores, así de los talleres como de los campos, así de las ciudades como de los surcos, así de los gallardos obreros como de los modestos campesinos, es uno de los más hondos problemas sociales, políticos y económicos de que se debe ocupar la Constitución, porque la libertad de los hombres está en relación con su situación cultural y con su situación económica".²³

El artículo 123 estableció las garantías más importantes para los trabajadores, que forman en la sociedad, al igual que los campesinos, una clase económica débil. Tales garantías tienen categoría constitucional para evitar que puedan ser violadas a través de leyes ordinarias o medidas administrativas.

²³ Ibidem, pág.368.

Como se ha expuesto a lo largo de este apartado, acerca de los Factores Reales de Poder, cabe resaltar al sector obrero, como uno de los Factores de poder con mayor fuerza real (que hasta la fecha se ha mantenido).

Evidentemente el artículo 123 favoreció en forma directa al innumerable sector obrero y en forma indirecta a todos los sectores sociales menos favorecidos.

Sobre los indígenas

Como se expuso en las primeras líneas destinadas a la Constitución de 1917, donde se le declaró como la primera en consagrar los derechos sociales, fue hasta 1992 que las garantías sociales beneficiaron a los pueblos indígenas; tal como se desprende del **DIARIO OFICIAL DEL 28 DE ENERO DE 1992:**

DECRETO por el que se reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CARLOS SALINAS DE GORTARI, Presidente Constitucional de los estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed: Que la comisión Permanente del H. Congreso de la Unión se ha servido dirigirme el siguiente:

DECRETO

"LA COMISION PERMANENTE DEL HONORABLE CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN USO DE LA FACULTAD QUE LE CONFIERE EL ARTICULO 135 CONSTITUCIONAL Y PREVIA LA APROBACION DE LAS CAMARAS DE DIPUTADOS Y DE SENADORES DEL CONGRESO DE LA UNION, ASI COMO DE LAS HONORABLES LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS, DECLARA REFORMADO EL ARTICULO 4º DE LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo Único.- Se adiciona el primer párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a sexto respectivamente, en los siguientes términos:

Artículo 4º.- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo

acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

Con la reforma arriba citada, fue la primera vez que de forma directa y expresa se comenzaron a tratar a nivel constitucional sobre los derechos y la cultura indígenas en la historia constitucional de México. Y será en los capítulos subsecuentes donde se analizarán las reformas más recientes en este rubro.

C) El Problema Indígena en el sureste de México y el levantamiento armado del EZLN en 1994.

Uno de los sectores del país en donde se observa de manera más clara el problema indígena es el sureste de México, este problema que data de los primeros años de la conquista tiene una dinámica a través de los años que se recrudece con la aparición del EZLN y es el primero de enero de 1994, que un amplio sector del país, escuchó por primera vez hablar del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, y de su personaje principal, conocido como el Subcomandante Marcos, vinculando su lucha con la reivindicación de los derechos indígenas.

Para comprender los antecedentes, naturaleza y verdaderos fines del EZLN, no sería suficiente hablar de grupos de presión o revolucionarios que le precedieron, es necesario ir al génesis, cuya esencia es un problema eminentemente social; en este orden de ideas es necesario atender desde la vida de los peones las fincas, sus carencias, instituciones, así como su relación con los distintos gobiernos locales y federales y la influencia de la Iglesia, la guerrilla y los intelectuales, por citar algunos.

Subrayo la importancia de conocer a fondo los citados elementos, pues si bien este estudio se hace desde la perspectiva jurídica, es necesario partir de que

estamos frente a un problema primariamente político-social y secundariamente jurídico.

Para dar cumplimiento al citado objetivo, Carlos Tello Díaz, autor de "La Rebelión de las Cañadas"²⁴ nos ofrece un panorama integral; su obra será fundamental ofreciéndonos un punto de partida.

El origen del problema indígena partir del sometimiento de los indios.

A lo largo de la Colonia, los indígenas de la región chiapaneca habían perdido sus tierras. Al principio las perdieron por la fuerza de las armas en beneficio de los encomenderos. Mas tarde, convirtieron a todos en tributarios del dueño de la finca. Los pocos que las conservaron, reconocidos como pueblos, fueron con los años afectados por las leyes de desamortización que proclamaron los liberales en tiempos de Benito Juárez, sus tierras, puestas a la venta junto con las del clero, las compraron finqueros del estado, aunque muchos claro, ni siquiera las tuvieron que comprar; simplemente las robaron. La historia del saqueo de las comunidades, obra de la violencia, de las armas y de las leyes, explicaba la dependencia de los indígenas respecto de las fincas que lindaban con la Selva.

La vida de los peones y sus familias, se vinculaba estrechamente y dependía del Finquero, quien era dueño de todo lo que había en la finca, inclusive del templo. Los peones sólo poseían sus animales, sus enseres, la ropa que vestían, a nadie más podían recurrir para solucionar los problemas que pesaban sobre la comunidad. El gobierno, estatal y federal, estaba por completo fuera de su alcance. (no había médicos ni maestros ni jueces ni policías. El finquero cumplía todas esas funciones a la vez.)

²⁴ Tello Díaz, Carlos. "La Rebelión de las Cañadas. Origen y ascenso del EZLN". Ediciones Cal y Arena. México, 1995.

Los peones de las fincas no tenían más relación con la gente del exterior. Vivían en un mundo cerrado, rígido y paternalista, normado por costumbres muy arcaicas, parecidas a las del feudalismo que llegó con los conquistadores de la provincia de Chiapa de Corso en el siglo XVI

Los indígenas elaboraban todos los objetos que necesitaban para los quehaceres del hogar y de la milpa, y confeccionaban también las prendas que vestían. Nadie, desde luego, sabía leer y escribir, y casi nadie hablaba el español.

*Parecían extraviados. Sin tierra, sin derechos, sin nada, estaban a disposición de lo que dijeran los patrones. Vivían a la margen del Estado, fuera de la Revolución. También vivían olvidados de la iglesia, hasta la llegada del padre Samuel Ruiz.²⁵

Los indígenas que trabajaban para los finqueros de los valles en medio de su desamparo, permanecían integrados al interior de su comunidad. Ello les permitió reproducir el espacio social que necesitaban para conservar sus tradiciones. Sus patrones eran dueños de todo lo que poseían. Eran dueños de sus tierras, dueños de sus casas, dueños del producto de su trabajo.

Esta situación de los indígenas del sureste, permanece a lo largo del 500 años, recrudeciéndose en momentos específicos de la historia de México, como la etapa de Independencia y la etapa de la Revolución, pero desafortunadamente el problema indígena siempre vuelve a dejarse al olvido y como ya hemos revisado en puntos anteriores de este mismo capítulo, ningún ordenamiento jurídico derivado de los momentos históricos trascendentes del país, ha ofrecido soluciones que atiendan las demandas y necesidades de los grupos indígenas y contrario a ello muchos de los ordenamientos revisados, provocaron mayor desigualdad y desincorporación de estos grupos al progreso del país.

Es hasta la segunda mitad del siglo XX, y como resultado de los gobiernos presidencialistas, por naturaleza autoritarios y vinculados al partido oficial, que

²⁵ Ibidem. pág. 62

comienzan a surgir grupos opositores con tendencias de “izquierda” y antigubernistas, asentados en las zonas marginadas, ocupadas por comunidades indígenas. Por lo anterior, es importante el análisis de los siguientes grupos que antecedieron al EZLN.

Las Fuerzas de Liberación Nacional

El año de 1974, los indígenas de la Selva conocieron, al fin la noticia del Decreto de la Comunidad Lacandona. Conocieron, también, los detalles del golpe contra la dirigencia de las FLN, en el municipio de Ocosingo. Las Fuerzas de Liberación Nacional habían surgido, con ese nombre, a finales de la década de los sesenta, influidas por el triunfo de la Revolución en Cuba, en el contexto de la represión desatada por el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz.-.

Los fundadores de las FLN eran, en su mayoría, estudiantes egresados de la Universidad de Nuevo León, Las FLN fueron descubiertas como resultado del tiroteo que sus dirigentes –confundidos, al parecer, con narcotraficantes libraron con un grupo de policías en una casa de la colonia Lindavista, en Monterrey-. Ya presentes en los estados más importantes del país: México, Puebla, Veracruz, Nuevo León. Tenían armas, vehículos, casas de seguridad. Todo marchaba sobre ruedas. Unos meses después del tiroteo de Monterrey, un grupo de militantes partió de Puebla hacia la Selva Lacandona. Los sobrevivientes del tiroteo, huyeron hacia Tabasco, donde con el paso de los meses reintegraron en sus filas. Años después para coordinar en la región de Miramar el núcleo de lo que sería después del EZLN.

El Congreso Indígena de Chiapas 1974 y la Unión del Pueblo.

El Congreso Indígena de Chiapas inició sus trabajos con unas palabras del gobernador del estado, un hombre de bien, don Manuel Velasco Suárez. “*Ojalá que podamos ofrecerles por lo menos esto*”, les dijo a los indígenas. “*Que sean*

ustedes lo que escojan lo que quieren ser. Que no parezca un congreso manipulado por nosotros, que de ninguna manera se sientan coartados en su libertad, que expresen su verdad como la viven”.²⁶

Así sucedió, tanto que rebasó por mucho la capacidad de tolerancia del Estado. El Congreso, al final actuó con una libertad sin fronteras en su relación con el gobierno de Velasco Suárez. La dinámica de sus reuniones, todas ellas realizadas en lengua, traducidas al español, combinó formas de asamblea de carácter mestizo con otras de carácter indígena. Los representantes de las comunidades privilegiaron el tema de la lucha por la tierra

En el Congreso Indígena de Chiapas, surgió por vez primera, el proyecto de fundar una organización para representar los intereses de las comunidades de la Selva. *“Para hablar en una sola voz de la tierra, la salud y la educación y la comercialización también”*.²⁷

El proyecto cristalizaría meses después, en Quipic Ta Lecubtesel. Los dirigentes indígenas que participaron en el Congreso, reunidos en asambleas desde principios de 1974, tenían oportunidad de conocer en ellas los problemas no sólo de sus ejidos, sino de todas las comunidades que poblaban las Cañadas. En esas asambleas entraron en contacto, muy pronto, Unión del Pueblo.

Estaban convencidos de la necesidad de trabajar al margen de la política de las instituciones, electoral y partidista, para militar en su lugar al lado de las masas. Sus cuadros urbanos en su mayoría, pertenecientes a la clase media, empezaron entonces a salir de las universidades en busca de su destino: el Pueblo. Las reuniones tenían lugar en la Universidad de Chapingo.

²⁶ Ibidem. 73

²⁷ Ibidem. 74

La Unión de Ejidos Quiptic Ta Lecubtesel (en tzeltal, Unamos nuestras fuerzas para progresar) fue constituida, legalmente el 14 de diciembre de 1975, Estaba formada, al principio, por dieciocho ejidos de la región de Patihuitz y San Quintín. Todos los ejidos tenían que ser católicos, por mandato de los Estatutos. Unos meses después, los campesinos de otras cañadas de la Selva, unieron sus esfuerzos)

A favor de contar con una bodega, con un medio de transporte, con un sitio para descansar en Ocosingo. Todos, asimismo, estaban en contra de los impuestos que les exigían los representantes del gobierno por servicios que ni siquiera tenían.

Eran muy estrechos los lazos que vinculaban a la Iglesia con Quiptic. Muchos de los dirigentes de la organización eran catequistas.

Otros Grupos Rebeldes.

La Unión General de Obreros y Campesinos, la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, el Partido de los Pobres. Estos fueron, sin duda, los grupos más famosos que lucharon con las armas. Hubo desde luego muchos otros: el Frente Urbano Zapatista, el Movimiento de Acción Revolucionaria, los Comandos Armados del Pueblo, todos ellos reprimidos por un gobierno que, sin embargo apoyaba sin titubeos a la Revolución Cubana. Hacia finales de los setenta quedaban en el país, visibles todavía, dos movimientos más que reivindicaban el uso de las armas. El Partido Revolucionario Obrero Clandestino- Unión del Pueblo y la Liga Comunista 23 de septiembre. Ambos limitaban sus actividades a los asaltos, a los secuestros y también, en ocasiones, a los asesinatos.

La politización de las laderas de las Comunidades de las Cañadas, era, sobretudo, resultado del compromiso que con ellas adquirieron los sacerdotes de la diócesis de San Cristóbal. Nadie lo negó jamás, incluso después del estallido de la rebelión del EZLN. "Ciertamente nosotros tenemos que ver con esa rebelión",

afirmaría don Samuel, "porque a raíz de la reflexión cristiana instamos a los indios a recuperar su dignidad y a darse cuenta de que para ellos no sólo hay deberes sino también derechos" ¿a eso limitaba su responsabilidad la diócesis encabezada por Samuel Ruíz, a contribuir a la toma de conciencia de los indígenas de las Cañadas? La diócesis no era –no es- una comunidad notable por la homogeneidad de sus miembros. Las doctrinas más dispares cohabitaban en la casa del Señor. Entre sus agentes de pastoral, en aquellos tiempos, prevaleció sin embargo la postura de quienes estaban convencidos de la necesidad de respaldar a la guerrilla para contribuir, así a la liberación de las comunidades.

LAS FLN combinaban, en la clandestinidad, tres formas de lucha: la política, la militar y la ideológica. Sus fines, a largo plazo, eran "derrotar política y militarmente a la burguesía", para después "instaurar un sistema socialista que, mediante la propiedad social de los medios de producción, suprima la explotación de los trabajadores". En esa línea tenían asimismo, fines a corto plazo. Uno de ellos resulta ahora sorprendente. "Integrar las luchas del proletariado urbano con las luchas de campesinos e indígenas de las zonas más explotadas de nuestro país", afirmaban los Estatutos, "y formar el EZLN, El EZLN, en efecto, al menos en esa concepción, estaba ya previsto tres lustros antes de salir a la luz en Chiapas.

La fundación del EZLN y el origen del Subcomandante Marcos

El 17 de noviembre de 1993, los dirigentes más importantes del movimiento neozapatista llegaron a la Selva para fundar el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, establecieron su campamento cerca del nacimiento del río Negro; en ese momento, se integraba un grupo de cinco personas nada más: 2 indígenas y tres mestizos. Con el paso del tiempo llegaron varios miembros, algunos mestizos, otros indígenas del norte de Chiapas. Todos bajaron después por la cuenca del río Negro para sentar sus bases en los alrededores de la laguna de Miramar.

El objetivo de todos ellos era realizar la Revolución en México, a partir del ejército rebelde que preparaban en Chiapas. Durante 1984, ocultos todavía, empezaron a trabajar con discreción entre los campesinos de la Selva, vacunaban, enseñaban, ayudaban en los quehaceres del campo. Estaban asentados en su territorio, pero no penetraban aún en las comunidades.

A lo largo de 1984 empezó a destacar sobre los demás uno de los cuadros mejor preparados de las FLN, Rafael Guillén. quien realizó sus estudios con los jesuitas, cursó estudios de filosofía en la UNAM. Unos años más tarde, recibiría la Medalla Gabino Barreda. A finales de los setenta dio por un tiempo clases en la UAM, donde tuvo la oportunidad de conocer a Silvia Fernández, dirigente de las FLN, viajó a Nicaragua, teniendo contacto con el Frente Sandinista. , su nombre de pila, lo cambiaría por MARCOS, en honor a un líder de las FLN, que acababa de morir, así Rafael Guillén tomó el nombre de combate, con él llegó a la Selva Lacandona en mayo de 1984.

Primera fase del EZLN y su soporte teológico

En septiembre de 1985, los rebeldes salieron del fondo de la Selva, hicieron acto de presencia en uno de los poblados más próximos a su campamento, La Candelaria, la toma del poblado puso fin a la primera fase de lucha, partió después hacia la ciudad de México, con el ánimo de promover en el resto del país las tareas de la Revolución.

A fines de 1985, después de la toma de San Francisco, ejido que el gobierno, a través del Ejército, amenazaba con desalojar a raíz de un decreto de la comunidad Lacandona; los guerrilleros empezaron a realizar acciones de proselitismo, en todas las comunidades de la cañada de Avellanal. Los objetivos del EZLN: eran en ese momento, defender a las comunidades y contribuir, también, al cambio de la sociedad en México. Muchos de los anhelos de los neozapatistas eran, de hecho similares a los esbozados en el proyecto del Plan diocesano. El plan identificaba

varios enemigos, entre los que destacaban el gobierno federal, la oligarquía chiapaneca, y el imperialismo norteamericano. Había que combatirlos para consumir, en la diócesis, la meta que le daba luz: *“servir al pueblo, insertándose como Jesús en el proceso de liberación de los oprimidos”*.

En este contexto, es que aparece la figura de Don Samuel Ruiz, teólogo de la liberación y obispo de San Cristóbal, quien fue factor esencial en la vida diaria de los indígenas chiapanecos y en la etapa inicial del EZLN.

La Iglesia fue por su presencia, el ordenador más importante de las comunidades que salieron a poblar la Selva. En casos muy extremos fue también el único. Así lo recordaron los indígenas en los testimonios que recopilaron los misioneros de Ocosingo. *“Dios nos acompañó cuando empezamos a unir a las comunidades en medio de muchos problemas y dificultades, Dios fortaleció nuestro corazón”*

Para los misioneros que trabajaban en Ocosingo, *“una Iglesia nueva iba surgiendo a consecuencia del éxodo en pos de la Tierra Prometida”* ²⁸ La Conferencia Episcopal de Medellín, celebrada pocos años antes –a fines de los sesenta- Los sacerdotes que participaron en ella vislumbraron, allí, “el camino liberador del continente”, en palabras de Samuel Ruiz, que fungía como presidente de la Comisión de Pastoral Indígena. La Iglesia de Latinoamérica, a partir de entonces, abrazó también la opción por los pobres y por lo tanto de los indígenas, en el caso de nuestro país.

Más tarde promovió también el Congreso Nacional de Teología sobre Fe y desarrollo. *“El Congreso, que era de teología del desarrollo, se transformó por el método y las opciones- en teología de la liberación”*²⁹

²⁸ Ibidem. pág. 62

²⁹ Ibidem. pág. 63

La teología de la liberación, proponía una lectura más comprometida del Evangelio. Su fin era, en palabras de uno de sus seguidores, "*activar la energía transformadora de los textos bíblicos*" y descubrir líneas operativas para superar la opresión de acuerdo con el plan de Dios.

Rompía pues con la doctrina social de los católicos tradicionales, a la que tachaba de asistencialista. para subrayar su compromiso con el cambio de la sociedad por medio de la lucha al lado de los oprimidos.

La teología de la liberación no contaba, cabe decir, con el aval del Vaticano que tiempo después, por el contrario habría de condenar a sus ideólogos en una serie de juicios celebrados en Roma. Entonces surgía como una corriente muy poderosa en el seno de la Iglesia, sobre todo en América Latina. Uno de sus partidarios en México, junto con Sergio Méndez Arceo, como ya lo comenté a principios de este párrafo era sin duda Samuel Ruíz, el obispo de San Cristóbal de las Casas.

Con estos antecedentes, es que a finales de 1985 y de manera casi simultánea a las acciones de proselitismo de la guerrilla, es que Samuel Ruíz, publicaría un ensayo sobre la teología de los pobres en San Cristóbal de las Casas. Uno de sus capítulos tenían que ver con lo que llamaba mediaciones políticas. Las mediaciones políticas, afirmaba monseñor Ruíz, eran necesarias para construir el Reino de Dios, "*Tenemos que salir de Egipto para caminar a la Tierra Prometida*", escribió. "*Pero eso pasa por mediaciones políticas, no pasa por la oración nada más*".³⁰ Estas mediaciones, a su juicio, podían ser incluso violentas. Don Samuel tocaba en este punto, sin mencionarlo por su nombre, el tema de la guerra justa. La Iglesia, cabe señalar, tenía convicciones muy firmes al respecto, expuestas por Tomás de Aquino, desarrolladas más tardes por el teólogo célebre Francisco de Vitoria. La guerra para ambos, no era intrínsecamente mala: podía ser justa. Así pensaba también Samuel Ruíz. En Nicaragua, escribió, "*los cristianos podían*

³⁰ Ibidem. 26

*participar sin tribulaciones de conciencia inclusive en la lucha armada dentro del movimiento sandinista para que surgiera una nueva sociedad*³¹ La lucha por la Revolución promovida por la guerrilla, era pues compatible con las enseñanzas de Cristo. *“Los cristianos pueden estar ahí”* decía , *“porque ahí pasa el Reino de Dios”* .³²

Primeros acuerdos, Comisión Nacional para la Protección y desarrollo de la Selva Lacandona.

Como respuesta al proselitismo guerrillero en la zona del sureste, en Gobierno Federal, a través de La Comisión Nacional para la Protección y Desarrollo de la Selva Lacandona, coordinada, entre otros, por Manuel Camacho, secretario de Programación y Presupuesto, llega en octubre de 1986 a Palenque con el propósito de discutir el documento redactado por los miembros de su Consejo Técnico, entre los que destacaban José Sarukhán, Gertrude Duby y Miguel Álvarez del Toro. Este documento, pretendía sentar las bases para resolver los problemas más apremiantes de la zona, y cristalizó por fin en el convenio de Concentración para la Protección de la Selva Lacandona, firmado el 24 de marzo de 1987 en el ejido Pico de Oro. No todos sus objetivos, sin embargo, pudieron ser cumplidos. Los recursos destinados al programa, fueron diezmados por la crisis económicas de los tiempos por venir.

Fraudes electorales de 1988 en Chiapas

En el año de 1988, La tensión entre los proyectos que tenían la hegemonía de las Cañadas —el de la ARIC (Asociación Rural de Interés Colectivo) y el del EZLN— apenas empezaba determinó las circunstancias en las que tuvieron lugar, en el estado, las elecciones para gobernador. Los zapatistas dieron a sus bases órdenes de no votar; los miembros de la ARIC, en alianza con los sacerdotes,

³¹ Ibidem. 27

³² Ibidem. 28.

propusieron a las sus bases votar contra el candidato del partido en el poder (PRI), quien postuló a Patrocinio González, Senador de la República, hijo de quien fuera también en otros tiempos, gobernador de Chiapas.

Patrocinio González, en sus declaraciones a la prensa, bastante frecuentes, declaraba: *"Vamos a hacer la revolución en Chiapas"* decía, *"La vamos a hacer en serio y la vamos a hacer a fondo"*³³, Las elecciones desembocaron en un final que todos adivinaban, el 6 de julio, los chiapanecos fueron a las urnas, siendo ganador Patrocinio González, por lo que el 9 de julio, las manifestaciones en contra del fraude llenaron un costado del zócalo de Tuxtla. El candidato del PRI fue declarado ganador por la LVI Legislatura del Estado.

Nadie tenía jamás la posibilidad de protestar, ni si quiera con el voto. El PRI siempre ganaba. Las elecciones del verano, según el gobierno, le daban 90% de los votos. Ese triunfo –fraudulento- fue vaticinado meses antes de las elecciones por el presidente del Partido, el señor Juan Lara. Porque Chiapas era, decía él *"un estado eminentemente prisita"*³⁴

Este hecho no influye directamente en la consolidación del Ejército Zapatista, sin embargo fue factor importante en la conciencia social de los habitantes, quienes frente a las pocas opciones que ofrecían las políticas de gobierno, deciden brindar su apoyo, ya sea militando o legitimando al EZLN.

A finales de los años ochentas, en el sexenio de Carlos Salinas, se aceleran las acciones que pretendían remediar los problemas de tenencia de la tierra que pesaban sobre las Cañadas desde los tiempos del Decreto de la Comunidad Lacandona. Las resoluciones afectaban la zona de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera. Deslindaban su territorio con trazos muy cuidadosos; no rectos,

³³ Ibidem. pág 134

³⁴ Ibidem. pág 60

hechos en el escritorio, como antes, sino de acuerdo con la ubicación de todos los ejidos de la Selva.

Reformas de 1992 al artículo 27 Constitucional y al Código Penal del Estado de Chiapas.

En el año de 1992, se vota en el seno del Congreso de la Unión un paquete de reformas al 27 Constitucional, entre las innovaciones de esta reforma se eliminaban los obstáculos que prohibían la comercialización de las parcelas de los ejidos y se anunciaban también el fin del reparto de tierras.

Como respuesta a esta reforma Constitucional, el 19 de enero DE 1992 , la ANCLIEZ (Alianza Nacional Campesina Independiente Emiliano Zapata); organizó, con el concurso de la ARIC, su primera movilización en Chiapas. La movilización reunió a más de 4 mil campesinos. Todos marchaban contra el Tratado de Libre Comercio y contra las reformas al artículo 27 de la Constitución. En sus consignas exigían acabar con los rezagos en la repartición de tierras, poner fin a la presencia del Ejército en la Selva.

Aunado a lo anterior el gobierno de Patrocinio González, reprimía, no con la fuerza, como su predecesor, sino con la ley. El título IX del Código Penal de Chiapas tipificaba los delitos que atentaban contra la seguridad del Estado. Los campesinos que rechazaban los desalojos, por ejemplo, convencidos de que las tierras que cultivaban eran suyas, podían ser acusados de sedición de acuerdo con el artículo 222 del Código Penal, que condenaba hasta por 4 años de prisión *"a los que, reunidos tumultuariamente, pero sin armas, resistan a la autoridad o la ataquen para impedirle el libre ejercicio de sus funciones"*³⁵.

³⁵ Ibidem. pág 179

Los campesinos que protestaban en las ciudades por los desalojos –o por lo que fuera- podían ser acusados de motín de acuerdo con el artículo 225, que condenaba también hasta por cuatro años de prisión *“a los que para hacer uso de un derecho pretextando su ejercicio se reúnan tumultuariamente para tomar por asalto edificios o parques públicos, u obstruyan las vías de comunicación”*³⁶. En Chiapas, las personas más diversas alzaban la voz contra los artículos del Código Penal. Para Valdemar Rojas, líder del PAN, tenían *“la finalidad específica de reprimir con legalidad a la oposición”*³⁷. Para Germán Meza, líder del PRD, pretendían *“encontrar cualquier expresión de inconformidad en un contexto delictivo”*.³⁸

Votación para la Guerra y circunstancias del levantamiento armado de 1994.

Como respuesta a los acontecimientos citados en párrafos anteriores, y en un contexto de evidente descontento de un significativo sector del Estado, el 20 de mayo de 1992 los zapatistas organizaron un acto de masas en el ejido La Sultana. Tenían por objeto movilizar a las comunidades y prepararlas para la celebración de los Quinientos años de Resistencia.

El terreno para la votación sobre la guerra había llegado. Durante los sufragios, celebrados en el mes de junio, participaron todos aquellos que mantenían vínculos con la guerrilla, a partir de los doce años de edad. Alrededor de quince mil indígenas votaron a favor de las hostilidades, según el cálculo del subcomandante Daniel. Muy pocos, en cambio, tuvieron la posibilidad de votar en contra. Los encargados de preparar esos comicios fueron los propios oficiales del EZLN. Al llegar a las comunidades, luego de convocar a la gente, daban una plática sobre la necesidad de comenzar la guerra. Muchos iban más lejos: decían con franqueza

³⁶ Idem

³⁷ Ibidem, pag 180

³⁸ Idem

que, independientemente del voto, las hostilidades iban a estallar, y que más valía sumar fuerzas ahora para poder enfrentar juntos el "Gran dolor".

En los días que siguieron a la votación, los subcomandantes del EZLN prepararon en San Cristóbal una reunión que sería fundamental para definir su postura respecto al comienzo de la guerra en México.

Para estas fechas el incondicional apoyo de la Iglesia al EZLN, había sido retirado. Las tensiones entre estos grupos, acentuadas con el paso de los años, estallaron al inicio de 1993, luego de conocer el resultado de la votación en el Prado. El obispo de San Cristobal entonces apoyado por sus hombre de confianza, empeñó todo su prestigio, toda su capacidad de persuasión, en un intento desesperado por evitar la guerra.

En la primavera de 1993, la diócesis redobló sus acciones para combatir al EZLN en las Cañadas. Fueron implacables. El mismo Don Samuel llegaba con otros sacerdotes a los poblados de la región a pedir a la gente que le dejara de dar de comer a la guerrilla.

Salinas en las Cañadas.

EL 20 de Agosto de 1993, un par de semanas después de las celebraciones de las FLN en la montaña, Luis Donald Colosio visitó la cabecera de Las Margaritas. Colosio, a nombre del Gobierno Federal, anunció los detalles de una partida de 170 000 millones de pesos que habría de beneficiar a las regiones más pobres de Chiapas, en particular a las Cañadas.

Unas semanas más tarde, el 6 de septiembre, el secretario de Desarrollo Social regresó de nuevo a las Cañadas, esta vez al lado del presidente Salinas de Gortari. Ambos comenzaron la Semana de Solidaridad en Guadalupe Tepeyac,

uno de los ejidos más zapatistas de Las Margaritas, al que llegaron en helicóptero, protegidos por elementos del Ejército. En ese lugar, el presidente Salinas, ante más de 500 tojolabales, mandó un mensaje de esperanza a las comunidades de la Selva. Estaba sumamente preocupado desde luego, por las noticias que le llegaban sobre la guerrilla. Inauguró también un hospital del IMSS que parecía de mentira, enorme, desmesurado, el mismo que meses después, al estallar la guerra, habría de servir de cuartel al EZLN

El gobierno, tenía rumores de la guerrilla, no los paró. El presidente Salinas, inmerso en las negociaciones del TLC, no quería provocar un escándalo que perjudicara su relación con Estados Unidos. No quería tampoco reprimir a los pueblos de las Cañadas, cuya historia conocía por medio de sus asesores, algunos de los cuales eran viejos militantes de la Línea Proletaria. Su gobierno, por lo demás, atravesaba entonces por un momento sumamente delicado, en vísperas de la designación del candidato del PRI a la Presidencia de la República. No era factible, por todo ello, recurrir a la fuerza del Ejército. Así lo supieron después los jefes de los zapatistas, que por esos días estaban concentrados, más bien en los preparativos de la guerra.

Levantamiento Armado de 1994.

El 28 de diciembre de 1993 comenzó la movilización del EZLN en las Cañadas. Los signos de la movilización eran muy claros, pero los soldados recibieron órdenes del gobierno de permanecer en sus cuarteles. El día 29 fueron secuestrados unos camiones de la ARIC en el ejido de San Miguel. El 30 sobrevoló la región el general Miguel Ángel Godínez, quien después habló con el alcalde de Ocosingo. El 31 alertados por los rumores de la guerrilla, confirmados ese día por la XEWM, unos reporteros de San Cristóbal salieron con dirección a las cañadas de la Selva.

Altamirano, Chanal, Ocosingo, San Cristóbal y las Margaritas cayeron en manos del Ejército de Liberación Nacional, durante la madrugada del 1º de enero de 1994. Más adelante, en el curso de la tarde, cayeron también Oxchuc, Huixtán, Simojovel, Larráinzar y muchas otras poblaciones de los Altos y del Norte. En Chiapas, todas las cabeceras que los zapatistas tomaron en Año Nuevo permanecían aún en sus manos el 2 de enero, con excepción de San Cristóbal.

En consecuencia, el Gobierno Federal ordena militarizar Las Cañandas y se busca que el levantamiento sea resuelto a través del diálogo. Es hasta este momento que el EZLN plantea por vez primera sus exigencias respecto a los indígenas –autonomía, entre ellas- en el contexto de las Jornadas para la Paz y la Reconciliación en Chiapas.

D) Los Acuerdos de San Andrés.

Los pueblos indígenas expresaron sus necesidades y aspiraciones en San Andrés Larráinzar, este foro, propició las condiciones para que representantes de las comunidades indígenas, y el Gobierno Federal, pactaran cuál sería el contenido del marco legal que protegería los derechos indígenas.

Distintos documentos aprobados el 16 de febrero de 1996, los cuales contenían los compromisos asumidos en materia de Derechos y Cultura Indígena, fueron denominados Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en forma descriptiva, podemos mencionar que los citados documentos se integran de:

a) Informe; que consiste en el texto por el cual las partes comunican de manera conjunta que han concluido las negociaciones en materia de Derechos y Cultura Indígena, y establecen algunas acciones a tomar a futuro.

b) Acuerdo; se manifiesta la aceptación de tres distintos documentos (Pronunciación, Propuestas y Compromisos) en los que se precisan sus contenidos, y se mencionan algunas de las salvedades hechas a éstos por el EZLN.

c) Acciones y Propuestas Conjuntas para Chiapas, en el cual se determinará qué acciones habrán de realizar por ambas partes en el futuro respecto de ese Estado³⁹.

Es precisamente resultado de los Acuerdos de San Andrés, que se amplía el reconocimiento de los pueblos indígenas en la Constitución, basado en el convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, denominado Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, es este documento dió la pauta para la actual definición de pueblos indígenas, contemplada en el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; concepto que ya ha sido analizado en el apartado correspondiente.

Asimismo, por lo que respecta al Estado, se le solicitó impulsar los cambios necesarios para ampliar la participación y la representación política a nivel federal y local; mediante el compromiso del Estado, reformando la legislación a fin de integrar a los pueblos indígenas en las instancias de decisión a nivel federal y local.

El derecho sería el medio para dar expresión a los derechos reconocidos a los pueblos indígenas, de ahí la necesidad de que los Acuerdos de San Andrés, se manifestaran por un "nuevo marco jurídico", en el cual se alude a los denominados derechos que deben ser reconocidos constitucionalmente a los pueblos indígenas.

³⁹ Cossío Díaz, José Ramón. et al. "Derechos y Cultura Indígena" Los dilemas del debate jurídico. Miguel Ángel Porrúa, México. 1998. pag 41.

Esos derechos son los siguientes⁴⁰:

a) Derechos Políticos, “para fortalecer su representación política y participación en las legislaturas y en el gobierno, con respeto a sus tradiciones y para garantizar la vigencia propia de su gobierno interno”.

b) Derechos de Jurisdicción. “para que se acepten sus propios procedimientos para designar sus autoridades y sus sistemas normativos para la resolución de conflictos internos, con respeto a los derechos humanos”.

c) Derechos Sociales, “para que se garanticen sus formas de organización social, la satisfacción de sus necesidades humanas fundamentales y sus instituciones internas”.

d) Derechos económicos, “para que se desarrollen sus esquemas y alternativas de organización para el trabajo y de mejora de eficiencia de la producción”.

e) Derechos culturales “para que desarrollen su creatividad y diversidad cultural y persistencia de sus identidades”.

La última etapa de los Acuerdos, relativa a las conclusiones, hace una breve recapitulación del contexto de la negociación, de los compromisos asumidos por el Gobierno Federal para “... 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”, así como los principales contenidos que habrá de tener esa nueva relación. En particular y justamente a manera de conclusión, se habla de que ese 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;

⁴⁰ CFR. Cossio Díaz, José Ramón. Op. Cit. pág. 115.

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 proyectos de desarrollo”.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

E) Diversas propuestas de Iniciativa a la reforma Constitucional en materia de Derechos y Cultura Indígenas.

A fin de formalizar los Acuerdos de San Andrés, La Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) el 29 de noviembre de 1996, elaboró una propuesta de iniciativa que recogía precisamente los acuerdos tomados en San Andrés, posteriormente, en el primer periodo ordinario de sesiones de 1998, se presentaron tres iniciativas de reforma constitucional en materia indígena. En la Cámara de Diputados, la presentada por el Partido Verde Ecologista de México; y en la Cámara de Senadores, las presentadas por el Ejecutivo Federal y el Partido Acción Nacional.

La propuesta de la COCOPA, así como las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal, el PAN y el PVEM, se centraron básicamente en lo que hasta agosto de 2000 conocimos como el artículo 4º constitucional en lo referente a los pueblos indígenas.

En este orden de ideas, presentaré las propuestas de reforma al artículo 4º constitucional. La metodología será la siguiente: El parámetro de comparación será la propuesta de la COCOPA, seguida por la propuesta del Ejecutivo Federal, el PAN y el PVEM, presentadas en el mes de marzo de 1998.

Concepto de Pueblo

Indígena

“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.”

Muy similar es la definición dada por el Ejecutivo, quien añadió el adjetivo “actuales”, al referirse a las fronteras, afirmando que podía presentarse una confusión de cual sería el ámbito territorial de validez de la norma, dada la posibilidad de producir efectos de extraterritorialidad. Considero que la modificación del Ejecutivo en este punto, no altera la definición propuesta por la COCOPA.

La definición propuesta por el PAN a mi juicio es errónea, pues señala que *“Pueblos indígenas son aquellos reconocidos por la Ley y tratados internacionales suscritos por el Presidente de la República y aprobados por el Senado”*. El error considero que es evidente, al iniciar su propuesta delegando en leyes secundarias determinar quiénes serán los destinatarios de la norma; con lo cual sería absurdo regular la materia indígena a nivel constitucional, dejando que una ley reglamentaria o peor aún, un tratado internacional del cual por su propia naturaleza intervendrá otro Estado, delimiten a quiénes va dirigido el marco jurídico en materia indígena.

Por su parte el PVEM, retoma también la definición de la COCOPA, agregando en su parte final de la definición *“... instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas, independientemente de la estructura jurídica o política bajo la cual se hayan organizado socialmente”*. Estos últimos renglones no ofrecen modificaciones de fondo a la definición de pueblo indígena, por lo tanto no producen efecto en ningún sentido a la propuesta COCOPA.

Organización de los

Pueblos Indígenas

“Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural”, establece la COCOPA, para los pueblos indígenas; considero que esta facultad, es una expresión de autonomía.

En forma íntegra, la iniciativa del Ejecutivo Federal, transcribe la facultad de organización interna que reconoce el Proyecto de Iniciativa de COCOPA.

Esta iniciativa, retoma lo señalado por COCOPA y transcribe en forma literal esta expresión de autonomía.

Finalmente, el PVEM, en su iniciativa, no menciona nada respecto a la Organización de los Pueblos indígenas.

Solución de Conflictos

Las cuatro propuestas en comento, prevén "La *regulación y solución de conflictos internos*" con lagunas variantes a saber:

COCOPA y Ejecutivo, señalan que la solución a sus conflictos deberá basarse en el respeto a las Garantías Individuales, Derechos humanos, equidad e integridad de la mujer. Agregando la COCOPA, que los procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Internos

A lo anterior el Ejecutivo modificó la obligatoriedad de convalidar, por la posibilidad de convalidar, solo en los supuestos que la ley determine.

Por lo que se refiere a la Iniciativa del PAN, señala que en la solución de conflictos internos se aplicarán sus usos y costumbres, agregando, que sus decisiones será convalidadas por las autoridades jurisdiccionales del Estado, (como señaló COCOPA).

La propuesta del PVEM, otorga expresamente a los pueblos indígenas, autonomía para aplicar sus sistemas normativos en al solución de conflictos Internos, señalando enseguida, un catálogo de excepciones a saber:

- a) Asuntos que versen sobre una mayor cuantía de la señalada en la ley.
- b) Asuntos que afecten el estado civil de las personas.
- c) Sucesiones cuando se trate de bienes de mayor cuantía que la señalada en la ley.
- d) Delitos que tengan una sanción privativa de la libertad mayor a dos años.

De lo anterior expuesto, considero que la constitución no es el lugar idóneo para señalar las citadas excepciones, correspondería a la ley reglamentaria respectiva, ya que son excepciones de contenido civil y penal.

Autonomía

La iniciativa de la COCOPA y del Ejecutivo, coinciden en señalar a la autonomía como una expresión de la libre determinación y seguido de un listado que especifica las áreas

Como señalé, en este rubro, la iniciativa del Ejecutivo Federal, coincide en considerar a la autonomía como una expresión de libre determinación.

La iniciativa del PAN expresamente liga el ejercicio de la autonomía al ámbito local, al señalar "en los *términos que establezcan las*

A *contrario sensu* de las iniciativas anteriores, ésta señala un las siguientes excepciones para el ejercicio de l autonomía de los pueblos indígenas:

en que los pueblos indígenas ejercerán su autonomía. Tal listado, se analizará en los siguientes rubros.

Constituciones de los Estados": Lo anterior constituye una de las imprecisiones o errores que resaltan de la iniciativa de Acción Nacional, pues su propuesta de modificación a la constitución pierde sentido en el momento que delega o faculta a las mal llamadas constituciones de los Estados, para que determinen las áreas en las que los pueblos indígenas podrán determinarse en forma autónoma.

Asimismo la iniciativa en comento pierde toda validez y seriedad al sugerir la creación de "cartas municipales" elaboradas por el ayuntamiento y a pesar de prever expresamente las atribuciones mínimas que tendrá los pueblos indígenas, el problema de fondo en esta situación es que se presume que las iniciativas propuestas, tendrían como fin atender el rezago indígena, desde la Constitución Federal, es decir, que la autonomía de los pueblos indígenas, se convirtiera en una Decisión Política Fundamental del Estado Mexicano; y lejos de la idea anterior, el PAN, sugiere

a) Asuntos que versen sobre una mayor cuantía de la señalada con la ley.

b) Asuntos que afecten al estado civil de las personas.

c) Sucesiones cuando se trate de bienes de mayor cuantía que la señalada en la ley

d) Delitos que tengan una sanción privativa de la libertad mayor a dos años.

que sean "cartas municipales" las que contengan el marco legal en materia indígena. En conclusión, es erróneo que una figura de derecho, de naturaleza "sui generis", pretenda regular el marco legal de la materia indígena. Por lo anterior, cabe señalar que si bien analizaré la presente iniciativa, junto con las presentadas por COCOPA, Ejecutivo y PVEM, por los absurdos señalados, no es de considerarse viable la iniciativa propuesta por Acción Nacional.

Elección de autoridades

Este apartado es de gran importancia, se refiere a la autonomía de los pueblos indígenas para elegir a sus autoridades. COCOPA establece "*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*".

El Ejecutivo Federal, en este sentido, modificó el párrafo señalado, eliminando "en los ámbitos de su autonomía" modificación que o considero, cambie la esencia de la propuesta

Asimismo, el PAN, señala la posibilidad de que los pueblos indígenas, elijan a sus autoridades y el reconocimiento de las mismas.

El PVEM, quien no contempla ninguna previsión al respecto.

Juicios en materia indígena

Estudiando el contenido de la propuesta de COCOPA y las 3 iniciativas que he venido analizando, este rubro se

La iniciativa del Ejecutivo y de Acción Nacional, retoman el contenido del párrafo anterior, la única variante que considero, cabe

Como ha quedado señalado el PAN, en su iniciativa, retoma lo establecido por COCOPA, omitiendo que los defensores

Por su parte el PVEM, además de presentar en su iniciativa un contenido similar a la propuesta por COCOPA, en este rubro hace

contempla en los cuatro documentos, de forma similar, así que a continuación, transcribo el tratamiento que le da la COCOPA, seguido de las diferencias encontradas en cada una de las iniciativas.

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

resaltar es que mientras la COCOPA refiere al derecho del indígena a ser asistido por defensores particulares o de oficio, la iniciativa del Ejecutivo y del PAN, omiten señalar el carácter "de oficio" del defensor; por simple que parezca el mencionar la calidad "de oficio" del defensor, considero necesario, conste esta calidad, atendiendo al contexto de desatención que conocemos, experimenta el indígena.

serán "de oficio".

las siguientes adiciones:

- 1) *Las leyes establecerán las modalidades de utilización de sus lenguas, tomando en cuenta éstas en todos sus juicios y*
- 2) *Los documentos públicos deberán tener una traducción oficial de la lengua indígena cuando así sea requerida conforme a la ley"*

La primer adición, considero que no modifica en su esencia el contenido de la propuesta de COCOPA, ni que tenga mayores efectos en la substanciación del juicio. Por lo que respecta a la traducción de documentos públicos, no descarto la utilidad que tendría, pero cabe señalar expresamente a qué documentos públicos se refiere, sin olvidar que si en realidad lo que se pretende es que el indígena conozca el contenido de dichos documentos éste es labor del intérprete.

Participación Política de los indígenas

El anteproyecto de COCOPA, estableció la obligación del Estado, a fin de *"fortalecer la participación y representación políticas de conformidad con las especificidades culturales de los pueblos indígenas"*.

El Ejecutivo Federal, en su iniciativa conserva la obligación del Estado, señalada por la COCOPA

Las Iniciativas del PAN y del PVEM, fueron omisas en este importante aspecto el cual, recordemos que fue una demanda expresa en las negociaciones de los Acuerdos de San Andrés

Como ha quedado señalado, la iniciativa presentada por el PVEM, es omisa en este importante tema.

Acceso al uso y disfrute de

Recursos naturales

La propuesta presentada por la COCOPA, protege el acceso "*de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como al totalidad del hábital que los pueblos indígenas usan y ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponda a la Nación*". A la redacción propuesta por COCOPA, las iniciativas del Ejecutivo, de Acción Nacional y del Partido Verde Ecologista; no realizaron ninguna modificación.

Considero que esto es uno de los derechos de los pueblos indígenas que por su propia naturaleza debe estar elevado a rango Constitucional. Este derecho no se contraponen a los establecidos en materia agraria. Por el contrario, a aquellas comunidades indígenas que a la fecha no han sido favorecidas con ejidos o terrenos comunales, este derecho les permitirá disfrutar sus propios recursos, la crítica que hago al respecto es que considero que no solo debe hablar la ley sobre uso y disfrute de recursos, sino también de explotación de recursos. Como ha quedado expuesto, el Ejecutivo, no hizo ninguna modificación a lo propuesto por COCOPA

No realizó modificación alguna a lo señalado por COCOPA, en este rubro.

No realizó modificación alguna a lo señalado por COCOPA, en este rubro.

Preservar y enriquecer sus

lenguas

Preservar y promover las lenguas de los pueblos indígenas, ha sido un derecho protegido desde el original artículo 4º Constitucional, que señalaba la obligación del Estado, de proteger a los pueblos indígenas en sus lenguas, usos y costumbres... la iniciativa de COCOPA, protege este derecho cuando señala la obligación del Estado de "*Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su*

No realiza ninguna modificación a la redacción propuesta por COCOPA

No realiza ninguna modificación a la redacción propuesta por COCOPA

No realiza ninguna modificación a la redacción propuesta por COCOPA

Adquirir y operar sus medios de comunicación.

COCOPA en su iniciativa, señala como derecho de los pueblos indígenas, el de *“Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación”*.

Este derecho fue también reconocido e la iniciativa del Ejecutivo Federal, sin embargo, señala esta última iniciativa que siempre y cuando se realice en los términos que las leyes de la materia establezcan

Esta iniciativa, omite regular esta facultad.

Esta iniciativa, omite regular esta facultad.

Programas educativos

Los pueblos indígenas han expresaron su interés, porque los planes educativos, resalten y reconozcan la riqueza histórica y cultural de los pueblos indígenas. COCOPA en su iniciativa estableció que *“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 ejecutivo Federal, en su iniciativa, asume la obligación de consultar a las comunidades indígenas en la elaboración de los planes de estudio.

La iniciativa presentada por Acción Nacional, reconoce este derecho y resaltando la importancia de la educación bilingüe e intercultural.

La iniciativa del Partido Verde, es omisa en este tema.

Protección de indígenas en el extranjero

Este es un tema por demás importante, un considerable número de migrantes, pertenece o desciende de pueblos indígenas. Sin embargo considero que derechos como este, no es suficiente reconocerlos o declararlos dentro de un texto legal, si no instrumenta su protección. La COCOPA en su iniciativa señala

Este derecho lo retoma la iniciativa del Ejecutivo Federal, agregando que la protección a este derecho se hará conforme a los principios del derecho internacional.

La iniciativa del Partido Verde Ecologista, también considera la protección a este derecho en los mismo términos que la iniciativa del Ejecutivo Federal

La iniciativa del Partido Acción Nacional, es omisa en este tema.

como obligación del Estado el "impulsar también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes tanto en el territorio nacional como extranjero".

CAPITULO TERCERO

“ENFOQUE ACTUAL PARA LA SOLUCIÓN DEL PROBLEMA INDÍGENA EN MÉXICO”

A) LA REFORMA CONSTITUCIONAL AL ARTÍCULO 2º.

La iniciativa de reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas; elaborada en noviembre de 1996, por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), y presentada por el Ejecutivo Federal en diciembre de 2000, contiene los principales Acuerdos logrados en San Andrés Larráinzar. Lo anterior, sienta el primer antecedente real para la reforma Constitucional en materia indígena.

La Subcomisión de dictamen procedió a realizar una serie de audiencias públicas con diversos sectores relacionados con la presente reforma. Se escucharon los puntos de vista de organizaciones indígenas, especialistas en la materia, académicos y opiniones de quienes tuvieron responsabilidad en el proceso de negociación de paz en Chiapas, así como la comparecencia ante Comisiones Unidas del Secretario de Gobernación. El 23 de marzo la Cámara de Diputados invitó a los Integrantes de las comisiones unidas, participantes en este dictamen, a que acudiesen a su recinto para que en reunión de comisiones escucharan los puntos de vista del EZLN y del Congreso Nacional Indígena, en relación con sus opiniones respecto de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas.¹

Fue hasta el 14 de agosto de 2001, que se publica en el Diario Oficial de la Federación, las reformas en las cuales se eleva a rango constitucional los derechos de los pueblos indígenas. Quedando de la siguiente manera:

- a) Se adicionó un segundo y tercer párrafo al artículo 1º Constitucional.- En estos párrafos se cambia la prohibición de la esclavitud originalmente contemplada por el artículo 2º, para quedar ahora en el artículo 1º. Al

¹ Exposición de motivos del Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia indígena. (Dictamen de primera lectura). Legislatura LVIII. Segundo Período Ordinario. 25 de abril de 2001.

tiempo que se agrega un párrafo en que de manera expresa se prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional,

- b) Se reformó el artículo 2º constituyendo las garantías y derechos sociales que protegerán a las comunidades indígenas. Esta reforma la analizaré más adelante a detalle,
- c) Se derogó el párrafo primero del artículo 4º en donde se reconocía la pluriculturalidad de la Nación Mexicana, para declararlo y garantizarlo en el artículo 2º,
- d) Se adicionó un sexto párrafo al artículo 18 Constitucional, que si bien no está dirigido expresamente a los indígenas, si se verán favorecidos al poder purgar sus penas en los en el Centro Penitenciario más cercanos a su Comunidad.
- e) Se adicionó un último párrafo a la fracción III del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se faculta a las comunidades indígenas, a fin de coordinarse en las funciones que tiene a su cargo el Municipio en cuando a servicios públicos respecta.

Análisis a la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia indígena.

La exposición de motivos del Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos Constitucionales, en materia indígena, tuvo fundamento en las negociaciones y acuerdos tomados en San Andrés Larráinzar, por representantes del Ejecutivo Federal y del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

En prácticamente todos los casos, demandas de servicios de salud, educación, vivienda, alimentación, asistencia agropecuaria y de comercialización y abasto. En la gran mayoría de las organizaciones y

los grupos una exigencia de mayor representatividad y participación de los indígenas. Importantes y numerosos testimonios acerca de una inadmisibles, pero todavía real y lacerante discriminación. Preocupación por el respeto de sus derechos humanos fundamentales, especialmente, de los grupos políticos, religiosos o de pertenencia étnica. Notables las denuncias sobre las condiciones de desigualdad de las mujeres indígenas y las recurrentes violaciones a sus derechos fundamentales.²

Estas demandas, tienen sustento en la autonomía, de los pueblos indígenas, tema que inicialmente causó inquietud en distintos sectores, hasta que todos los grupos y organizaciones involucradas, expresaron que la autonomía indígena, no significaría de ninguna manera la intención de separarse de la nación mexicana o de organizarse al margen de las instituciones y las leyes del Estado mexicano.

Cuando comenzó a escucharse en distintos foros, la expresión "autonomía indígena", por desconocimiento o ignorancia, se pensó que dotar a los pueblos indígenas de autonomía, traería como consecuencia que las comunidades se rigieran en lo interno con sus propias leyes; para evitar esa confusión carente de sentido, debemos recordar que la autonomía indígena, no es otra cosa que el hecho de que las comunidades indígenas, actúen libremente, dentro de ciertos límites establecidos en su esfera competencial, sin intervención de ninguna otra entidad u órgano.

Dentro del trabajo de Comisiones,³ "se determinó reagrupar las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Federal con el propósito de concentrar prácticamente todos los derechos en un solo artículo Constitucional". Sin embargo, reivindicando el reclamo más sentido y generalizado de los indígenas mexicanos, se planteó una nueva modificación al artículo 1º mediante la cual se prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional. Se decidió adicionarle, no solamente, el texto del artículo 2º referido a la prohibición de la esclavitud, sino que tomando en consideración los Acuerdos de San Andrés, las opciones reiteradas de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, la

² Ídem.

³ Ídem.

propuesta formulada a la Subcomisión por el C. Senador David Jiménez González, así como la iniciativa de reformas al artículo 2° constitucional para legislar sobre formas contemporáneas de prácticas discriminatorias, del grupo parlamentario del PRD, presentada en el Senado de la República, se añadió un tercer párrafo en dónde se prohíbe todo tipo de discriminación que atente contra la dignidad humana, anule o menoscabe los derechos y las libertades de las personas.

La iniciativa se conforma de dos apartados; en el Apartado "A", se reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación; en el "B", se incorporó un conjunto de acciones de gobierno, cuyo objeto dar expresión jurídica a la obligación del Estado de establecer políticas sociales que beneficiaran directamente a las comunidades indígenas. La reforma constitucional establece un conjunto de acciones que habrán de desarrollar los tres niveles de gobierno, a fin de promover la igualdad de oportunidades, elevar las condiciones de vida de los indígenas y garantizar la representatividad en los distintos ámbitos de gobierno.

Entre estas acciones destacan el impulso al desarrollo regional de las zonas indígenas; el incremento de los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la capacitación productiva y la educación media y superior; el acceso efectivo a los servicios de salud; el mejoramiento de las condiciones de las comunidades indígenas mediante acciones que contribuyan a la construcción y mejoramiento de la vivienda; la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo; la extensión de la red de comunicaciones; el apoyo a las actividades productivas y el desarrollo sustentable; así como el establecimiento de políticas para proteger a los migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.⁴

Para hacer viables las obligaciones contraídas por el Estado, fue necesario también establecer el acceso a los recursos públicos, por lo que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y de las legislaturas locales, aprobarían las partidas presupuestales destinadas al cumplimiento de las obligaciones señaladas, además de establecer formas y mecanismos para que las

⁴ ídem.

comunidades indígenas participaran en el ejercicio y vigilancia de dichas partidas.

Asimismo, en esta reforma se adiciona un párrafo a la fracción III del artículo 115 para que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, puedan coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

Finalmente, en la exposición de motivos, se resaltó la necesidad de proteger también a los indígenas sentenciados, dando la posibilidad de cumplir sus penas en los centros de reclusión más cercanos a su domicilio, a fin de facilitar su readaptación social. Para tal efecto, se adicionaría un párrafo al artículo 18.

En conclusión, la exposición de motivos, refleja la labor compiladora del Órgano Legislador, quien solamente tomó en cuenta las propuestas de iniciativa, realizadas por la COCOPA y por el Ejecutivo Federal, dando expresión jurídica a los acuerdos de ciertos Actores Políticos, participantes en los diversos foros, reconociendo que quizá por ello es que la reforma deja ciertos huecos importantes de regular como el caso de los Derechos Sociales.

Análisis del artículo 2º Constitucional.

Después de la reforma del 14 de agosto de 2001, el artículo 2º Constitucional, quedó de la siguiente manera:

Artículo 2º La nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

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

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

párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.

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

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

II. Aplicar sus propios sistemas 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.

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

IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimiento 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 respecto a las formas y modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecida 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.

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 el municipio, 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 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.

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.

B. La Federación, los estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

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

I. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas con el propósito de fortalecer las economías locales y mejorar las condiciones de vida de sus pueblos, mediante acciones coordinadas entre los tres órdenes de gobierno, con la participación de las comunidades. Las autoridades municipales determinarán equitativamente las asignaciones presupuestales que las comunidades administraran directamente para fines específicos.

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.

III. Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud mediante la ampliación de la cobertura del sistema nacional, aprovechando debidamente la medicina tradicional, así como apoyar la nutrición de los indígenas mediante programas de alimentación en especial para la población infantil.

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.

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.

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.

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 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 y 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 culturas.

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

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

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

Para el mejor análisis de esta reforma es necesario señalar tres partes fundamentales de su estructura, la primera parte es un conjunto de declaraciones y conceptos sobre los pueblos indígenas, la segunda parte está constituida por el apartado A) en donde se contemplan de manera expresa, garantías individuales de los indígenas y un Apartado B) que establece derechos a favor del grupo social conformado por los indígenas.

Parte introductoria del artículo 2º Constitucional

En la primera parte, el artículo 2º, señala que “La Nación Mexicana es única e indivisible”. Enseguida, abre un apartado de conceptos: pueblo indígena y reconocimiento del libre ejercicio de su autonomía.⁵ Esta es una parte introductoria; útil con el fin de entender quién es el destinatario de la norma y en qué consistirá el ejercicio de su autonomía. Cabe señalar que esta autonomía fue muy discutida e incluso cuestionada por las personas que intervinieron en el desarrollo de esta reforma. Estos cuestionamientos se derivaron del mal entendimiento del concepto de autonomía ya que las

⁵ Ver, Capítulo I de esta obra, páginas 30 y 31.

primeras reacciones a la introducción de este concepto fueron confundidas en el sentido de separación al grupo social, o aplicación de leyes en forma extraterritorial y como ya analizamos en el Capítulo primero de esta obra, el ejercicio de la autonomía tiene que ver con el ejercicio de una competencia específica, determinada por la norma, sin que existe intervención de otro Órgano.

Apartado A, del artículo 1º Constitucional (Garantías individuales.)

Estructura de las Garantías Individuales.

Para comprender la estructura de las garantías individuales, es necesario remitirnos a su surgimiento, es decir, al Estado Liberal Burgués de Derecho, del siglo XVIII; del que uno de sus fundamentos es la protección y reconocimiento de garantías individuales de los ciudadanos: libertad, seguridad, propiedad y resistencia a la opresión. Fue una lucha de la clase burguesa para proteger sus intereses; una revolución en la cual el pueblo participa, pero no era una lucha para el pueblo, sino por medio del pueblo, es decir, no se buscaba el equilibrio y protección a las clases vulnerables, por el contrario, el trasfondo del discurso con el cual se justificaba el reconocimiento de garantías individuales es que solo aquellos económicamente activos, con cuyo patrimonio se activara la economía del país, en otras palabras, solo aquellos que arriesgaban su patrimonio, debían gozar de las garantías individuales.

"Estos hombres libres del "Estado de Derecho" si están en condiciones de disfrutar de esa *libertad* que les garantiza un poder limitado; requieren *seguridad* frente al poder; necesitan proteger sus *propiedades*; en "uso de su soberanía", *resisten la opresión* de un monarca absoluto. Lo que no demandan, ni conciben como uno de sus derechos, porque sencillamente no carecen de ello, es la *igualdad*.⁶

En este contexto ¿cuál sería el papel del Estado frente a las garantías individuales? Un Estado pasivo, es decir, un Estado ...que "dejara hacer y dejara pasar", basado en la no intervención del Estado en la vida económica;

⁶ COVIAN ANDRADE, Miguel. "Teoría Constitucional". 2ª edición. México, 2000.

que los franceses del siglo XVIII, sintetizaron en la fórmula *laissez-faire, laissez-passer*.

Garantías individuales contenidas en el Apartado A, del Artículo 2º Constitucional.

Si bien tenemos claro que la protección a los derechos indígenas son expresión de un Estado Social de Derecho, el contenido del artículo 2º, se estructura en dos apartados: en los cuales, el papel del Estado es determinante.

En el Apartado A del artículo 2º Constitucional; el Estado se limita a reconocer y otorgar garantías a los pueblos indígenas en el marco de su autonomía, es decir, son normas enunciativas o declarativas en las cuales el Estado debe abstenerse de obstruir a las comunidades indígenas, en el libre ejercicio de las garantías enunciadas en dicho apartado.

Mediante del Apartado A) el Estado Mexicano, reconoce y garantiza a las comunidades indígenas, el libre ejercicio de su autonomía; gran parte de los Acuerdos de San Andrés, del proyecto de iniciativa elaborado por la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA) y de la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal –*documentos analizados en el capítulo anterior*- logran su expresión jurídica con rango Constitucional en el apartado A) del artículo 2o.

Apartado A. Como establecí en párrafos anteriores, la estructura de las garantías contempladas en el Apartado A, del artículo 2º Constitucional, el papel del Estado, es de vigilante que garantice el ejercicio de la autonomía indígena, en el marco constitucional, es decir, será el vigilante de que ningún órgano ni él mismo obstruyan el libre ejercicio de las garantías reconocidas en este apartado.

Las declaraciones mediante los cuales el Estado garantizará el ejercicio de la autonomía en las Comunidades Indígenas, y en particular las garantías establecidas en el Apartado A) del artículo 2º Constitucional, son:

1) Tomar en cuenta las instituciones, usos y costumbres de las Comunidades Indígenas, para determinar:

- Sus formas de organización interna en los ámbitos social, económico, político y cultural.
- Solución de conflictos internos.
- Elección de autoridades, de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales. incluyendo a las mujeres en condiciones de equidad frente a los varones.
- Elección de representantes ante los ayuntamientos, en los municipios con población indígena.

Asimismo, garantizar:

- La conservación y mejoramiento de su hábitat.
- Su pleno acceso a la jurisdicción del Estado tomarán en cuenta sus costumbres y especificidades culturales.
- La preservación de sus lenguas, conocimientos e identidad.
- El acceso a la propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución.

2) Establecer en el marco legal de las entidades federativas, las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de cada Comunidad Indígena.

El propio marco legal, será en gran medida, el instrumento del Estado, para garantizar el ejercicio de la autonomía de las Comunidades Indígenas.

Medio de Defensa

El medio de defensa y protección de las garantías contempladas en el apartado A del artículo 2º, es el Amparo; considerando que, históricamente las

Constituciones Liberales Burguesas de Derecho, surgidas del siglo XVIII tienen sustento en la protección de garantías individuales, relacionadas directamente con la libertad y la propiedad, como señalé en párrafos anteriores.

Para corroborar la tesis que hago en el párrafo anterior, basta analizar los principios que rigen el juicio de amparo, que son:

- 1) Principio de Supremacía Constitucional
- 2) Principio de Instancia de Parte Agraviada
- 3) Principio de Agravio Personal y Directo
- 4) Principio de Definitividad
- 5) Principio de Prosecución Judicial
- 6) Principio de Estricto Derecho y
- 7) Principio de relatividad de la sentencia

De los anteriores principios, los que más luz nos dan en relación a la factibilidad del juicio de Amparo, como un medio eminentemente protector de garantías individuales, son las relativas a la instancia de parte agraviada y al agravio personal directo.

Principio de Instancia de Parte Agraviada:

El artículo 4º de la Ley de Amparo, en relación con la Fracción 1ª del artículo 107 Constitucional, señalan que el Juicio de Amparo, exclusivamente podrá promoverse a instancia de parte, es decir, la instauración del juicio de amparo no será de oficio, en virtud de que necesita que una persona física le haga la petición de Amparo.

"Parte agraviada es la persona que teniendo la calidad de gobernado, resiente en su esfera jurídica los efectos de un acto de autoridad. Para que el Juicio de Amparo se inicie, se requiere que la persona afectada pro ese acto, promueva la demanda respectiva, siendo esa una de las características del Amparo como medio de control constitucional por órgano judicial.

La parte agraviada en el Amparo, siempre es un sujeto que tiene la condición de gobernado, siendo gobernado la persona cuya esfera de derechos puede ser afectada por actos de autoridad. Cuando se

actualiza esa lesión, se estará ante un agraviado, quien al entablar la demanda de Amparo, adquiere la condición de quejoso, si el agraviado no promueva la demanda de garantías, entonces permanecerá en la condición de agraviado, pero si entabla la demanda para dar cabida al juicio, se convertirá en quejoso".⁷

Este principio del Amparo, se adecua perfectamente a la estructura del Estado Liberal Burgués de Derecho, caracterizado por el individualismo y la necesidad de garantizar los derechos propios de cada individuo como su libertad, su propiedad y su seguridad jurídica.

Principio de Agravio Personal y Directo

Este principio, previsto por los artículos 4º de la Ley de Amparo y 107 Fracción I de la Constitución, se refiere a que el promoverte sea quien haya sufrido de manera directa el perjuicio o violación en sus garantías individuales, solo así será procedente el Amparo.

Al respecto, el Maestro Alberto del Castillo del Valle, señala que:

"Para que el Amparo prospere, es menester que el quejoso acredite que el acto reclamado existe; que ese acto lo lesiona en su patrimonio; y que, además, esa lesión tiene una relación inmediata con motivo del surgimiento del propio acto, lo que implica la presencia del principio de la existencia de un agravio personal y directo".

Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido su criterio, corroborando que las garantías individuales de los indígenas podrán ser protegidas mediante juicio de Amparo, claro, por la propia estructura de la garantía y los principios del Juicio de Amparo, solo lo podrá promover el indígena que se sienta directamente afectado en su esfera jurídica, descartando expresamente la posibilidad de que comunidad indígena, interponga este mecanismo de protección. Tal como lo prevé la siguiente Tesis Aislada:

Instancia: 2a. Sala

Epoca: 9a. Epoca

Localización: Novena Epoca **Instancia:** Segunda Sala **Fuente:** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XVI. Noviembre de 2002 **Tesis:** 2a. CXXI/2002 **Página:** 455 **Materia:** Constitucional. Común Tesis aislada.

⁷ Del Castillo del Valle, Alberto. "Primer curso de amparo" Editorial Edal, México, 1998, pag 56.

Rubro: REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. CARECE DE INTERÉS JURÍDICO UNA COMUNIDAD INDÍGENA PARA RECLAMAR EN JUICIO DE AMPARO EL PROCESO RELATIVO.

Texto: El interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de un proceso de reformas a la Constitución Federal, debe derivar directamente de los efectos que produzca en la esfera jurídica del quejoso la vigencia de los nuevos preceptos, al ser éstos los que pueden producirle un menoscabo. En ese sentido, cabe concluir que el juicio de garantías promovido por una comunidad indígena en contra del referido proceso en materia de derechos de los indígenas es improcedente, al no surtirse el presupuesto de afectación a su interés, pues en los artículos constitucionales reformados se prevé una serie de derechos en su favor, como garantías mínimas que deben cumplirse, así como de acciones y obligaciones que deben ser realizadas por la Federación, los Estados y los Municipios, en sus respectivos ámbitos de competencia, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas, eliminar prácticas discriminatorias, asegurar la vigencia de sus derechos, promover su desarrollo integral y abatir las carencias y rezagos que padecen, lo que lejos de perjudicarlos los beneficia, por lo que el perjuicio relativo no puede derivar de la manera en que el Órgano Reformador de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos decidió proteger a la población indígena, toda vez que el Constituyente estableció la posibilidad de adicionar o reformar la propia Ley Fundamental a través de las instituciones representativas de la voluntad de la Nación Mexicana, sin dar intervención directa al pueblo, esto es, no se prevé medio de defensa alguno para impugnar el contenido de una modificación constitucional, ya que ello atentaría contra el sistema establecido. Asimismo, la falta de interés jurídico queda evidenciada con el hecho de que ante una hipotética sentencia que otorgara la protección constitucional contra el proceso de reforma constitucional en materia indígena, se ocasionarían perjuicios a la comunidad indígena quejosa en vez de beneficios, ya que no le serían aplicables las normas constitucionales que establecen derechos en su favor, pues en atención al principio de relatividad que rige las sentencias de amparo, en términos de lo dispuesto en los artículos 107, fracción II, de la Constitución Federal y 76 de la Ley de Amparo, sus efectos no podrían ser los de obligar al Órgano Reformador de la Constitución a reponer el proceso de reformas a la propia Carta Magna, porque con ello se darían efectos generales a la ejecutoria, en contravención al principio aludido.

Precedentes: Amparo en revisión 123/2002. Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán. 4 de octubre de 2002. Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones. Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Nota: Conforme al artículo 192, segundo párrafo, de la Ley de Amparo, esta tesis no es apta para integrar jurisprudencia.

Apartado B del artículo 2º Constitucional (Derechos Sociales).

Estructura de los Derechos Sociales

Como señalé en párrafos anteriores, la estructura de las garantías sociales, se basan en que el Estado, una vez que declara el derecho a proteger, también establece la acción correspondiente mediante la cual otorgará al destinatario de la norma; las condiciones para el ejercicio del derecho, en otras palabras, el Estado, una vez que enuncia el derecho social, deberá señalar su obligación y su forma de intervención, a fin de protegerlo.

Los Derechos Sociales son producto de luchas no solo por medio del pueblo sino, para el pueblo. Un Estado Social de Derecho, se fundamentaría no solo en garantías individuales, sino en garantías que protegieran a grupos vulnerables: campesinos, obreros, etc., cuya principal garantía sería la igualdad.

La Constitución Mexicana de 1917, sería la primera en proteger los derechos sociales, expresamente con artículos como el 3º, el 27 y el 123.

Derechos Sociales contenidos en el Apartado B, del Artículo 2º Constitucional.

El apartado B, el papel del Estado, es distinto, se requiere de un Estado activo, que no solo propicie las condiciones para el ejercicio de las garantías indígenas, sino que además proporcione las estructuras, medios, y programas necesarios para que la garantía otorgada, no quede en un ámbito declarativo, por el contrario, que el ejercicio de la garantía sea efectivo.

Apartado B. Este Apartado se caracteriza por establecer cuáles serán los mecanismos con los que el Estado, cumplirá sus obligaciones frente a las Comunidades Indígenas. Es decir, las políticas, programas e instituciones que

promuevan la igualdad de oportunidades, garanticen la vigencia de los derechos y el desarrollo integral de los pueblos indígenas.

El siguiente cuadro, señala expresamente la obligación del Estado y el mecanismo mediante el cual se obliga a proteger la garantía social, contemplados en el Apartado B, artículo 2º Constitucional.

Obligación del Estado frente a las Comunidades Indígenas

- Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas
- Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior.
- Asegurar el acceso efectivo a los servicios de salud.
- Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y sus espacios de convivencia y recreación
- Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo

Mecanismo de protección al derecho de las Comunidades Indígenas.

- Asignaciones presupuestales que las Comunidades administren para fines específicos.
- Establecer sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de los pueblos
- Ampliación de la cobertura del sistema nacional. Aprovechamiento de la medicina tradicional. Programas de alimentación para población infantil
- Acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para construcción y mejoramiento de vivienda, Ampliación de cobertura de servicios sociales básicos.
- Proyectos productivos, protección de su salud, otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y participación en la toma de decisiones de la vida comunitaria.

- Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades
 - Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable.
 - Protección a migrantes de los pueblos indígenas, tanto en el territorio nacional como en el extranjero
 - 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.
 - Construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación
 - Acciones tendientes a la suficiencia de sus ingresos económicos.
Aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien creación de empleos
Incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva y acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.
 - Acciones para garantizar los derechos laborales de los jornaleros agrícolas.
Mejorar las condiciones de salud de las mujeres.
Programas especiales de la 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.
- En este derecho, no se establece el mecanismo para su protección.⁸*

En conclusión la estructura de las garantías sociales, y el papel que juega el Estado, consiste en su obligación de llevar a cabo acciones encaminadas a que el destinatario de la garantía, efectivamente goce de ésta. En otras palabras, si el Estado, solo hiciera una declaración de garantías sin establecer los

⁸ Considero que el motivo por el cual este derecho no está protegido, es porque nuestra Constitución Federal, no contempla mecanismos de participación ciudadana, como el plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

mecanismos mediante los cuales va a intervenir, este derecho no podría ser ejercido por el destinatario.

Medio de Protección

Por la naturaleza y estructura de los derechos sociales, el juicio de amparo no es el medio de protección aplicable; como ha quedado expuesto en el apartado anterior, es un mecanismo de protección exclusivo de garantías individuales.

Por lo que refiere a las Controversias Constitucionales en materia indígena interpuestas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; como consecuencia de la entrada en vigor de la reforma del 14 de agosto de 2001, como se expondrá en breve; todas las citadas Controversias, fueron resueltas como improcedentes.

Por el momento, puedo adelantar que derechos sociales contenidos en el apartado B, del artículo 2º, se encuentran actualmente desprotegidos; tal como lo expondré al final de este Capítulo.

B) LA DESPROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES CONTEMPLADOS DEL ARTÍCULO 2º CONSTITUCIONAL DERIVADOS DE LA AUSENCIA DE MEDIOS JURÍDICOS PARA SU PROTECCIÓN.

Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y su Ley reglamentaria tienen como fin, ejecutar las acciones, planes y políticas encaminadas a proteger los derechos sociales, establecidos en el Artículo 2º Constitucional, sin embargo, es necesario analizar en forma integral el Contenido del marco normativo de la Comisión; así como su funcionamiento a fin de evaluar la situación y el alcance real de los derechos indígenas.

En el marco jurídico mexicano encontramos la existencia de una Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas, generada como resultado de la reforma Constitucional en la materia, del análisis de la Ley que la sustenta, podemos mencionar:

Naturaleza jurídica.- El artículo 1º, define la naturaleza jurídica de la Comisión, como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal. En consecuencia, cuenta con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa.

Objeto de la Comisión.- Determina el objeto de la Comisión, en el artículo 2º, que básicamente consiste en instrumentar los mecanismos que garanticen los Derechos de los pueblos indígenas, así como su desarrollo integral y sustentable, de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; mediante la orientación, coordinación, promoción, apoyo, fomento, seguimiento y evaluación de programas, proyectos, estrategias y acciones públicas.

El artículo 2º, señala un catálogo de funciones consistentes en:

I. Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia;

II. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales;

III. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado;

IV. Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

V. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades;

VI. Realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas;

VII. Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas

VIII. Coadyuvar y, en su caso, asistir a los indígenas que se lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales;

IX. Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo;

X. Asesorar y apoyar en la materia indígena a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten;

XI. Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en colaboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes;

XII. Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos internacionales relacionados con el objeto de la Comisión;

XIII. Desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para las entidades federativas y municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas;

XIV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos y comunidades indígenas;

XV. Concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas;

XVI. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;

XVII. Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Federal;

XVIII. Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y

entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, estatal y municipal en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, y

XIX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, está obligada a publicar un informe, sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, estatal y municipal en materia desarrollo de los pueblos indígenas. En su último informe publica sus avances de 2001 a 2003. Dentro de sus avances significativos, figura su intervención en temas como:

- Uso optimo de los recursos presupuestales,
- Infraestructura social básica,
- Desarrollo social,
- Desarrollo Académico de jóvenes indígenas,
- Promoción y fomento de la Diversidad cultural
- Promoción de Justicia
- Asuntos Internacionales

Por ser el tema que me ocupa, me dirijo al rubro "Promoción de Justicia"; en el cual se ha trabajado en pro del acceso a la jurisdicción del Estado y respeto a los derechos indígenas.

"Entre 2000 y 2003 se llevaron a cabo importantes acciones encaminadas a posibilitar la vigencia del estado de derecho a favor de los indígenas, entre las cuales destacan la coordinación interinstitucional para facilitar la presencia de traductores en los procesos; la excarcelación de presos indígenas; los peritajes antropológicos para acreditar usos y costumbres en juicio y la capacitación y promoción en materia de derechos, para impulsar la autodefensa jurídica de los pueblos y las comunidades.

Se fortaleció la coordinación interinstitucional con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Federal de Defensoría Pública, la Procuraduría General de la República, la Secretaría de Seguridad Pública y el Instituto de la Judicatura Federal, mediante la búsqueda de nuevos acuerdos en el marco de la transversalidad, par

que éstas asuman responsabilidad en torno a los derechos de los pueblos indígenas.⁹

Sin embargo, considero que las actuales competencias de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, son limitadas; por lo que es necesario ampliar sus facultades. Para la realización de acciones tendientes a garantizar los derechos sociales enunciados en el Apartado B del artículo 2º constitucional, es importante también reconocer que debido a la estructura de esta Comisión así como al poco desarrollo de la propia Ley que la regula estamos en presencia de un Órgano administrativo susceptible de una mejora que nos permita garantizar al 100% los derechos sociales señalados en el Apartado B del 2º Constitucional, con el objeto de otorgarle mayor certeza jurídica al grupo social vulnerable, en este caso, los pueblos indígenas.

El pleno acceso a la jurisdicción del Estado y la protección de los derechos indígenas, requiere ampliar las competencias de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En el plano real, los derechos de las comunidades indígenas, son muy vulnerables, por lo tanto su protección limitada. Lo anterior, se puede advertir en las Controversias Constitucionales, en materia indígena, interpuestas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el año 2004, las cuales fueron resueltas como improcedentes.

⁹ "Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas 2001-2003. Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1ª Edición. México, 2004, pág. 64.

Integración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas

Junta de Gobierno	Director General	Consejo Consultivo
Función: Órgano de Gobierno	Función: Órgano de Administración	Función: Consejo Consultivo
Integración: - Presidente de la Junta *	Designación: Será designado y removido por el Presidente de la República	Integración: I Representantes de los pueblos indígenas
- Secretarios de: <ul style="list-style-type: none"> • Gobernación • Hacienda y Crédito Público • Economía 		II Representantes de instituciones académicas de investigación nacionales,
<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo Social • Medio Ambiente y Recursos Naturales 		III Representantes de organizaciones sociales que trabajen con las comunidades indígenas
<ul style="list-style-type: none"> • Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación • Comunicaciones y Transportes • Contraloría y Desarrollo Administrativo 		IV Los integrantes de las Mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión y
<ul style="list-style-type: none"> • Educación Pública • Salud • Trabajo y Previsión Social • Reforma Agraria 		V Un representante por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas en las que estén asentados pueblos y comunidades indígenas. ***
- Director General de la Comisión**		

* Elegido por el Ejecutivo

** Solo con derecho a voz

*** Los integrantes a que se refieren las fracciones I a III serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, debiendo garantizarse su legítima representatividad.

Deficiencias de la integración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Considero que la principal deficiencia de la Comisión, en cuanto a su integración radica en la falta de representatividad de las comunidades indígenas. Me parece un contrasentido que el Órgano que por excelencia velará por libre ejercicio de los derechos indígenas, contemplados en el artículo 2º Constitucional, esté integrado en su Junta de Gobierno básicamente por Secretarios de Estado y sin representantes indígenas.

Dentro de las atribuciones de la Junta de Gobierno, destaca el Definir los criterios, prioridades y metas de la Comisión, así como, decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos. Considero que son aspectos de vital importancia en los cuales deben también tener voz y voto los representantes indígenas que integran el Órgano de Consulta.

Por lo que se refiere al Director General, quien es designado y removido por el Presidente de la República, considero que por la importancia del cargo, éste debe ser avalado por los miembros del Órgano de Consulta, es decir, que el Ejecutivo proponga al Director General y los miembros del Órgano de Consulta, lo ratifiquen.

Deficiencias de las facultades de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Como expondré en el Capítulo siguiente, las deficiencias en las facultades de la Comisión, pueden resolverse, si cambiamos su naturaleza y dotamos a la Comisión de las facultades propias de un Órgano Constitucional Autónomo, que como señalé en el Capítulo I de este trabajo, son aquellos órganos de naturaleza jurídica, derivados de una Ley Constitucional Primaria, que ejerce una competencia de forma autónoma y cuya finalidad es la protección y vigilancia de Decisiones Políticas fundamentales y áreas estratégicas del Estado.

En virtud de que la materia indígena se ha convertido en una Decisión Política Fundamental, es necesario un órgano que permita vigilar que esa Decisión Fundamental, de carácter social, se cumpla.

Ausencia de medios de protección de los derechos sociales en materia indígena.

Controversias Constitucionales en materia indígena.

La reforma constitucional en materia indígena, ocasionó que distintos ayuntamientos y municipios se consideraran afectados; por lo cual interpusieron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Controversias Constitucionales.

A continuación cito algunas de las controversias constitucionales interpuestas en materia indígena, que se distinguen solo en el rubro, ya que los razonamientos lógico jurídicos por los cuales los ayuntamientos y municipios que figuran como parte actora; consideran verse afectados por la reforma constitucional en materia indígena, coinciden en que las citadas reformas *“resultan inválidas, toda vez que el procedimiento legislativo del que derivan, adolece de serias violaciones al debido proceso por no ajustarse a derechos previamente reconocidos a los pueblos indígenas”*

Asimismo, las autoridades demandadas, el acto reclamado, los considerandos y la resolución en todas las Controversias Constitucionales que se citan, son idénticas.

RUBRO: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 339/2001.

ACTOR: MUNICIPIO DE TLAXIACO, ESTADO DE OAXACA.

RUBRO: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 347/2001.

ACTOR: MUNICIPIO DE SAN MATEO CAJONOS, ESTADO DE OAXACA.

RUBRO: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 348/2001.

ACTOR: MUNICIPIO DE SANTA CATARINA IXTEPEJI, ESTADO DE OAXACA.

RUBRO: CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 351/2001.

ACTOR: MUNICIPIO DE CHILAPA DE ÁLVAREZ, ESTADO DE GUERRERO.

RUBRO: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 352/2001.

ACTOR: MUNICIPIO DE TEPALCINGO, ESTADO DE MORELOS.

RUBRO: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 356/2001.

ACTOR: MUNICIPIO DE ALCOZAUCA DE GUERRERO, ESTADO DE GUERRERO.

RUBRO: CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES 357/2001.

ACTOR: MUNICIPIO DE MEZQUITIC, ESTADO DE JALISCO.

AUTORIDAD DEMANDADA:

- Se le reclama al Congreso de la Unión, "concretamente a la Cámara de Senadores, en "calidad de Cámara de Origen"
- Se le reclama al Congreso de la Unión, "concretamente a la Cámara de Diputados, en "calidad de Cámara Revisora"
- Las legislaturas de los estados libres y soberanos de Aguascalientes, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Coahuila y Michoacán se les reclama, como parte del proceso "legislativo de las reformas constitucionales"
- Las legislaturas de los Estados libres y soberanos de Veracruz, Puebla, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Campeche, Baja California Norte, (sic) Guanajuato, Durango, Quintana Roo, Coahuila, Jalisco, Sonora, Tlaxcala, Nuevo León, Tabasco, Nayarit, Michoacán y Chihuahua como partes en el proceso legislativo "de las reformas constitucionales"
- Las Legislaturas de "los Estados de Yucatán y Tamaulipas se les "reclama el acto de omisión, consistente en no "ejercitar la facultad que tienen de aprobar o "rechazar las reformas constitucionales en "referencia, como parte del proceso legislativo, de "conformidad con el artículo 135 de la carta magna.
- La Comisión Permanente del "Congreso de la Unión se le reclama el cómputo "que realizó con fecha dieciocho de julio del año en "curso, de los votos emitidos por las legislaturas "de los estados respecto al decreto de reformas "en materia indígena;
- Del "Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el C. Vicente Fox Quesada, se le "reclama el decreto de fecha 14 de agosto del año "en curso, por virtud del cual ordenó la "promulgación y publicación de las supuestas "reformas constitucionales que se impugnan a través de este juicio de controversia "constitucional.

ACTO RECLAMADO.- El procedimiento de reformas y adiciones a la constitución federal, en materia de derechos y cultura indígena.

CONSIDERANDOS.- Este Tribunal Pleno, ha determinado que la controversia constitucional no es procedente en contra del procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución, que establece el artículo 135 de la Constitución Federal, por virtud de que el artículo 105 del mismo ordenamiento, no prevé entre los sujetos que pueden ser parte en una controversia al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El criterio anterior se sustentó en las tesis de jurisprudencia J/P. 39/2002 y J/P. 40/2002, pendientes de publicación, que a la letra señalan:

"PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES "A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES "SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. "De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, el "procedimiento de reformas y adiciones a la "Constitución no es susceptible de control "jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; "esto es, la función que realizan el Congreso de la "Unión, al acordar las modificaciones, las "legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la "Comisión

Permanente al realizar el cómputo de "votos de las legislaturas locales y, en su caso, la "declaración de haber sido aprobadas las reformas "constitucionales, no lo hacen en su carácter "aislado de órganos ordinarios constituidos, sino "en el extraordinario de órgano reformador de la "Constitución, realizando una función de carácter "exclusivamente constitucional, no equiparable a "la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, "constituyendo de esta manera una función "soberana, no sujeta a ningún tipo de control "externo, porque en la conformación compleja del "órgano y en la atribución constitucional de su "función, se encuentra su propia garantía.

"Controversia constitucional 82/2001.- "Ayuntamiento de San Pedro Quiatóní, Estado de "Oaxaca.- 6 de septiembre de 2002.- Mayoría de "ocho votos: votaron en contra Sergio Salvador "Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan "N. Silva Meza.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de "García Villegas.- Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Eva Laura García Velasco".

"CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL. ES "IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL "PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A "LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. De lo dispuesto por "el artículo 105, fracción I, de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las "diversas exposiciones de motivos y dictámenes "relativos a las reformas a este precepto "constitucional, se desprende que la tutela jurídica "de la controversia constitucional es la protección "del ámbito de atribuciones de los órganos del "Estado que derivan del sistema federal "(Federación, Estados, Municipios y Distrito "Federal) y del principio de división de poderes a "que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y "122 de la propia Constitución, con motivo de sus "actos o disposiciones generales que estén en "conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo "cual se encuentra referido a los actos en estricto "sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya "sean federales, locales o municipales, e inclusive "tratados internacionales. De lo anterior deriva que "el citado precepto constitucional no contempla "dentro de los órganos, poderes o entidades que "pueden ser parte dentro de una controversia "constitucional, al órgano reformador de la "Constitución previsto en el artículo 135 del mismo "ordenamiento, pues no se trata de un órgano de "igual naturaleza que aquellos en quienes se "confían las funciones de gobierno; además de que "se integra por órganos de carácter federal y "locales, es a quien corresponde, en forma "exclusiva, por así disponerlo la Constitución "Federal, acordar las reformas y adiciones a ésta, y "de ahí establecer las atribuciones y competencias "de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al "referirse el citado artículo 105, fracción I, a ""disposiciones generales" comprenda las normas "constitucionales.

"Controversia constitucional 82/2001.- "Ayuntamiento de San Pedro Quiatóní, Estado de "Oaxaca.- 6 de septiembre de 2002.- Mayoría de "ocho votos; votaron en contra Sergio Salvador "Aguirre Anguiano, Mariano Azuela Güitrón y Juan "N. Silva Meza.- Ponente: Olga Sánchez Cordero de "García Villegas.- Secretarios: Pedro Alberto Nava "Malagón y Eva Laura García Velasco".

RESOLUCIÓN.- Es improcedente la presente Controversia Constitucional.

Criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

Ante las más de sesenta Controversias Constitucionales en materia indígena, resueltas como improcedentes: La Suprema Corte de Justicia de la Nación

sesionó en Pleno; por lo que me parece indispensable exponer el criterio de la Corte, en este tema.

En la sesión previa celebrada el 26 de agosto de 2002, el Ministro Genaro David Góngora Pimentel, consideró que la Constitución Federal no regula ningún medio de control en sede jurisdiccional respecto de procedimiento de reformas constitucionales, regulado en el artículo 135 Constitucional.

"La Suprema Corte de Justicia de la Nación no ejerce control respecto de la totalidad de los actos del poder público, ni es el único órgano que actúa en nombre de la Constitución

No comparto la asimilación del Órgano Reformador con la federación, que se realiza para dar procedencia a la controversia constitucional en términos del inciso b) de la fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal"

Considero inexacta dicha asimilación, porque siguiendo la doctrina expuesta en el proyecto, existen cuatro órdenes jurídicos diferentes en nuestro sistema: el federal, el estatal, el del Distrito Federal y el constitucional; pues bien, tenemos que la función que realiza el órgano Reformador no puede introducirse en el orden jurídico federal, pues pertenece pro esencia, al constitucional.

Ciertamente, cuando el artículo 105 de la Constitución Federal hace referencia a la federación, alude a los órganos que actúan dentro del órgano jurídico federal, esto es, a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, que son los que ejercen el Supremo Poder de la Federación, en términos del artículo 49. Por su parte el Órgano reformador que regula a la Constitución Federal en el artículo 135, es de composición compleja pues se integra por el Poder Legislativo Federal y por los Poderes Legislativos de las entidades federativas y su función excede a los órdenes jurídicos federal y estadual, pues su misión única, es precisamente, la reforma a la Constitución Federal, actividad que, por esencia pertenece al orden jurídico constitucional.

En esta tesitura, en virtud de que sus actos no pueden válidamente atribuirse a la Federación en el concepto manejado por la Fracción I del artículo 105 de la Constitución Federal y, además, al no formar parte de la relación de sujetos en contra de los cuales se puede promover controversia constitucional, este Alto Tribunal no tiene atribuciones para controlar en esta vía los actos del Órgano Reformador."¹⁰

El criterio defendido por el Ministro Genaro Góngora; fue posteriormente discutido por el Pleno; concluyendo que los Municipios no se encontraban incluidos dentro del artículo 105 constitucional y, en consecuencia, éstos no estaban legitimados para demandar al Órgano Reformador. Posteriormente, el Pleno votó sobre la procedencia o improcedencia del asunto.

¹⁰ PADRON GONZÁLEZ ROSA CRISTINA. Crónica de las Controversias Constitucionales en Materia Indígena. Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 26 de agosto de 2002.

Concluyó la votación nominal, por mayoría de siete votos, en el sentido de considerar improcedente la controversia constitucional en materia de procedimiento de reformas constitucionales.

C) CONSIDERACIONES FINALES

De la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, se desprende que la reforma retomó las demandas plasmadas en los Acuerdos de San Andrés; así como la propuesta de iniciativa presentada por la Comisión de Concordia y Pacificación y la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal. Lo anterior quedó plasmado en el artículo 2º Constitucional.

El artículo 2º Constitucional, se divide en tres partes: conceptos generales, Apartado A y Apartado B. El primer apartado, contiene garantías individuales para los indígenas, cuyo medio de protección es el Juicio de Amparo. El apartado B, contiene los derechos sociales de los pueblos indígenas y no existe medio de protección alguno para estos derechos. De lo anterior concluyo que los derechos sociales contenidos en el artículo 2º constitucional, Apartado B, son vulnerables al no existir un mecanismo de protección jurídica.

Entra en vigor la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a fin de crear la Comisión, con el mismo nombre. Este órgano ha tenido importantes avances, sin embargo, carece de representación indígena real en su integración y por lo que hace a sus facultades, son limitadas.

No existen medios de defensa jurídica para los derechos sociales contemplados en el artículo 2º Constitucional; defecto de la propia estructura judicial de nuestro país y del mal diseño de medios de control de la constitucionalidad; por lo tanto la reforma en materia indígena, se aleja de los fines señalados en la exposición de motivos y dista de resolver la problemática en materia indígena si no se generan algunos cambios en los mecanismos de protección jurídica que se verán en el Capítulo siguiente.

CAPITULO IV

“PROPUESTA DE MEJORA A LA LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA”

A) REFORMA POLÍTICO ADMINISTRATIVA PARA FORTALECER LAS ATRIBUCIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

Conversión de la Comisión en Organismo Constitucional Autónomo.

De acuerdo a la Ley reglamentaria, el objeto de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de México, atendiendo a lo establecido en el Artículo Segundo de nuestra Constitución.

Como expuse en el Capítulo III, el objeto y por lo tanto las facultades de la Comisión, son limitadas al ámbito consultivo, de promoción y apoyo al desarrollo de los pueblos indígenas, pero dichas facultades no son suficientes. Si estamos en el entendido de que la Comisión, será el enlace entre los pueblos indígenas y su integración con el resto de los ciudadanos; el medio que facilite a los indígenas al acceso a la jurisdicción del Estado; en consecuencia, una Comisión, que no limite su papel a portavoz de las comunidades indígenas, sino que actúe como representante de sus intereses y necesidades.

Una de las acciones más importantes que debemos aplicar para el fortalecimiento real de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; es el cambio de su naturaleza jurídica, esta aseveración, tiene fundamento en dos factores fundamentales que a continuación enumeraré.

1.- Modernización y adecuación a la nueva realidad del sistema político mexicano.

En palabras de Jaime Cárdenas:

"Ya no se concibe la aportación del varón de Montesquieu, como la separación rígida de funciones y atribuciones, sino como una distribución de facultades entre órganos del Estado, necesitados todos ellos de relaciones, controles e intervenciones mutuas y reciprocas. Por lo tanto los exegetas de Montesquieu deben reformular su teoría y aplicarla a los Sistemas Politicos Contemporáneos, pues en el mundo entero aparecen órganos y entes que no podemos encasillar en los tres poderes tipicos y tradicionales".¹

Por esta razón si nosotros atendemos a la nueva realidad político-jurídico-social de México, que se refleja de 15 años a la fecha y de manera más clara en los últimos intentos de la sociedad mexicana por implantar un verdadero régimen democrático, basado en el control del ejercicio del poder con objeto de limitar a los poderes clásicos, restringir y sujetar al Derecho a otros factores de poder, pero sobretudo, fortalecer el sustento del derecho social.

En este sentido una vía idónea para el fortalecimiento de la mencionada Comisión, que nos lleve a garantizar los derechos surgidos de la reforma constitucional en materia indígena de agosto del año 2001, es la conversión de este organismo en un verdadero Órgano Constitucional Autónomo.

"Una vía para conciliar democracia de partidos, poderes tradicionales, grupos económicos y sociales y democracia, es a través de los Órganos Constitucionales Autónomos. Surgen de la sociedad y de los partidos, pero no se deben totalmente a ellos y pueden ser capaces de fiscalizar, transparentar y democratizar la vida política, siempre y cuando no se conformen en los cotos cerrados y burocratizados de los (órganos) técnicos."²

En este sentido es importante para el fortalecimiento de la Comisión, su conversión en un Órgano Constitucional Autónomo, bien delimitado, con una estructura heterogénea, con una competencia autónoma determinada y con un rango constitucional necesario para la real atención del problema indígena que de manera incompleta pretende solucionar la reforma del 2001.

¹ CARDENAS GRACIA, Jaime F. "Una Constitución para la Democracia. propuestas para un nuevo orden Constitucional" Ed. UNAM: México, 2000, pág 243.

² Ibidem, pág 244.

2.- El segundo fundamento y no menos importante, para la conversión de la Comisión, en un Órgano Constitucional Autónomo, se deriva del análisis a la Exposición de Motivos de la Ley de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. En donde los legisladores de la Comisión de Asuntos Indígenas, de manera expresa, señalan que:

“Se asumió el compromiso, compartido por todos, con el reconocimiento de los indígenas mexicanos, como ciudadanos de plenos derechos, así como la aceptación de la alta significación nacional de sus culturas y valores, a fin de articular armoniosamente los Derechos de Carácter Cultural de los Ciudadanos con los Derechos particulares de los grupos indígenas.”³

Otra de las partes importantes para fundamentar la conversión de la Comisión en un Órgano Constitucional Autónomo, se derivan de las siguientes aseveraciones:

“Esta reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígenas significa un cambio jurídico decisivo para el futuro del país. Es un asunto fundamental para la Nación, en la medida en que sienta las bases para conformar un país verdaderamente incluyente, que reconoce las diferencias culturales, en el marco de la unidad nacional”.⁴

Sin embargo la parte más importante de esta Exposición de Motivos es la que transcribo a continuación:

“...destaca el apartado B de esta propuesta, en el cual se incorpora un conjunto de acciones de gobierno que tienen por objetivo, concretar el compromiso de establecer un nuevo pacto entre sociedad, gobierno federal y pueblos indígenas, tal como lo señalan los Acuerdos de San Andrés.

Estas acciones tienden a garantizar políticas sociales específicas, de beneficio directo a las Comunidades Indígenas en lo tocante a la vivienda, educación, salud, mujeres y niños, actividades productivas, oportunidades económicas, desarrollo regional, desarrollo sustentable y participación en el Sistema Nacional de Planeación.

Para abatir las carencias y el rezago que afectan a los pueblos y comunidades indígenas, la reforma constitucional establece un conjunto de acciones que habrán de desarrollar los gobiernos federal, estatales y municipales, a fin de promover la igualdad de oportunidades, elevar las condiciones de vida de los indígenas y garantizar la representatividad en los distintos ámbitos de gobierno”

³ Exposición de motivos del Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia indígena. (Dictamen de primera lectura). Legislatura LVIII, Segundo Período Ordinario. 25 de abril de 2001.

⁴ Idem

Los tres párrafos transcritos con anterioridad, nos dan dos ideas fundamentales, en primer lugar, siendo que dicha reforma se considera de vital importancia para el futuro del país y como un asunto fundamental para la Nación, es importante la existencia de un órgano en el nivel constitucional, que vele por los dos aspectos fundamentales que trata de proteger la norma. El primero de ellos, es el compromiso asumido por el Gobierno Federal, para sentar las bases de un país incluyente que tome en cuenta y garantice los Derechos individuales del sector indígena, el segundo de ellos es la necesidad de generar un órgano con las características y autonomía necesarias para que pueda ser un verdadero motor de las obligaciones sociales asumidas por el Estado Mexicano, en el Apartado "B" de la Reforma.

En segundo lugar y tomando en cuenta que esta reforma debe de significar un cambio jurídico para el futuro del país, como se asienta en uno de los párrafos de la exposición de Motivos, es necesario a partir de la instauración de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, otorgarle la competencia jurídica necesaria para defender y garantizar los derechos individuales y sociales otorgados al grupo indígena. De este segundo aspecto, cabe resaltar que la exposición de motivos y la reforma constitucional en materia indígena, no genera de manera expresa los órganos y mecanismo necesarios para la mencionada protección de los derechos tutelados. Por ello en mi propuesta, ahondaré en la necesidad de una reforma Jurisdiccional que produzca el verdadero cambio jurídico en materia de derechos y cultura indígenas.

- **Cambio en la Estructura Interna de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. (Elección de miembros y facultades)**

He mencionado y sustentado en el punto anterior que una premisa importante para fortalecer a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es su conversión a Órgano Constitucional Autónomo por lo cual será necesario revisar y plantear mejoras encaminadas al cumplimiento de sus objetivos, no solo en forma declarativa, sino también funcional, atendiendo a los postulados que he mencionado en el Capítulo I de esta obra.

Para hacer más explícitos los cambios necesarios en la estructura de la Comisión, analizaré cada uno de sus órganos internos, detectando fallas y proponiendo soluciones:

El capítulo II. de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, denominado "De los Órganos y Funcionamiento de la Comisión Nacional Para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas". Señala que la Comisión estará integrada por tres órganos con funciones específicas:

- A) Junta de Gobierno (órgano político o de gobierno)
- B) Dirección General (órgano de administración)
- C) Consejo Consultivo (órgano de consulta)

Junta de Gobierno:

En relación a la Junta de Gobierno la Ley señala en su artículo 9º, que dentro de las atribuciones de este órgano interno, se encuentran las siguientes facultades:

"Artículo 9. La Junta de Gobierno, además de las atribuciones que le confiere el artículo 58 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

I. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Comisión y su programa operativo anual, a propuesta de su Director General;

II. Definir los criterios, prioridades y metas de la Comisión

III. Definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos estatales y municipales y con las organizaciones de los sectores social y privado

IV. Aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestales a los programas de la Comisión que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito externo ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos;

V. Decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes:

VI. Autorizar la apertura de cuentas de inversión financiera;

VII. Autorizar los criterios de distribución, a propuesta del Director General, del total de los recursos adicionales que se aprueben, en su caso, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

VIII. Aprobar el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, a propuesta del Director General de la Comisión;

IX. Aprobar, a propuesta del Director General de la Comisión, la administración desconcentrada de funciones, programas y recursos;

X. Aprobar las disposiciones y criterios para racionalizar el gasto administrativo y autorizar las erogaciones identificadas como gasto sujeto a criterios de racionalidad, y

XI. Aprobar el Estatuto Orgánico de la Comisión.

Con base en el análisis de este artículo; es innegable el peso político y de control que tiene este órgano al interior de la Comisión, de las Fracciones I, II, V y VII se desprende que la Junta de Gobierno tiene las facultades suficientes para definir los criterios, prioridades y metas de la Comisión, pero no solo eso, sino decidir de manera discrecional el uso y destino de los recursos autorizados. Este problema no sería significativo si este órgano político o de gobierno fuera un órgano incluyente que diera representación directa a las comunidades indígenas, a través de representantes, pero como analizaré a continuación, la conformación de este órgano es propia de los órganos existentes en un sistema presidencial.

El artículo 6° de la Ley, señala que:

I. El Presidente de la Junta, que será designado por el Titular del Ejecutivo Federal de entre sus miembros;

II. El titular de cada una de las siguientes Secretarías de Estado:

a) Gobernación;

b) Hacienda y Crédito Público;

c) Economía;

d) Desarrollo Social;

e) Medio Ambiente y Recursos Naturales;

f) Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;

g) Comunicaciones y Transportes;

h) Contraloría y Desarrollo Administrativo;

i) Educación Pública;

j) Salud;

k) Trabajo y Previsión Social;

l) Reforma Agraria;

m) Turismo y

III. El Director General de la Comisión, sólo con derecho a voz.

En los casos a los que se refiere la fracción II, cada miembro propietario contará con un suplente que deberá tener un nivel jerárquico de Subsecretario de Estado. Los integrantes a los que se refieren las fracciones I y II tendrán derecho a voz y voto. El Presidente podrá invitar a la persona que considere pertinente en relación al asunto a tratar, sólo con derecho a voz.

Como podemos observar, existen dos grandes deficiencias en esta integración. Por una lado, todos sus miembros son parte del Ejecutivo Federal, (Secretarios de Estado, designados por el Presidente de la República), y por si no fuera poco el control del Titular del Ejecutivo sobre este órgano, se manifiesta en que el Presidente de la Junta de Gobierno, también será designado directamente por el Titular del Ejecutivo Federal, de entre los Secretarios de Estado mencionados.

Esta integración basada en un modelo puramente presidencialista, y por lo tanto limitativo de una apertura democrática, es incongruente con la verdadera razón de la reforma expresada en la Exposición de Motivos, por los miembros de la Comisión de Asuntos Indígenas. La mencionada incongruencia radica específicamente en que como ya mencionamos en líneas anteriores, la reforma en materia indígena de agosto de 2001, es un asunto fundamental para la Nación, en la medida en que sienta las bases para conformar un país VERDADERAMENTE INCLUYENTE que reconoce las diferencias culturales en el marco de la Unidad Nacional; sin embargo, el órgano de la Comisión que da los lineamientos de su actuación, carece de una representación indígena, que los incluya y los haga partícipes de la solución de sus problemas específicos, dejando en unos cuantos,

la discrecionalidad de atender o no atender las necesidades de los diversos grupos indígenas.

Una vez analizadas las principales deficiencias de esta órgano interno, estamos en posibilidad de determinar que con objeto de que la Comisión funcione como un verdadero Órgano Constitucional Autónomo, es importante que la Junta de Gobierno. (como órgano político y de gobierno de la Comisión), tenga una integración plural, basada en la representación directa de los Pueblos Indígenas, representantes, que junto con las instancias de gobierno (Ejecutivo Federal) canalicen de una manera más objetiva las prioridades de la Comisión, pero sobretodo, destinen los recursos de una manera más homogénea, sin que por ello se beneficie a una comunidad en específica, perjudicando al resto de los interesados.

Propuesta de mejoras a la integración de la Junta de Gobierno.

La Junta de Gobierno, estará integrada por:

Un presidente de la Junta, que será designado de entre los miembros de la junta por mayoría simple de votos:

II El Titular de cada una de las siguientes Secretarías de Estado

- A) Secretario de Hacienda y Crédito Público
- B) Secretario de Desarrollo Social
- C) Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- D) Secretario Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- E) Secretario de Educación Pública
- F) Secretario de Comunicaciones y Transportes, Salud,
- G) Secretario del Trabajo y Previsión Social
- H) Secretario de la Reforma Agraria
- I) Secretario de Gobernación.

III Tres miembros de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados.

IV Un representante de las Comunidades Indígenas, por cada Entidad Federativa, en la que estén asentados Pueblos y Comunidades indígenas. Los medios de elección de estos representantes se regirán con base en los usos y costumbres de cada Comunidades.

V Los miembros del Consejo Consultivo

VI El Director General de la Comisión que tendrá voz y voto, solamente en los asuntos que se discutan cuestiones de carácter administrativo de la Comisión

Dirección General.

La Dirección General de la Comisión, es el caso típico del órgano de administración, que generalmente se le otorga a una sola persona, tal como se establece en el artículo 11 de la Ley de la Comisión, que a la letra dice:

Artículo 11. El Director General de la Comisión, además de las facultades y obligaciones que le confiere el artículo 59 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, tendrá las siguientes:

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos respecto del objeto de la Comisión;

II. Ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun aquellas que requieran cláusula especial. Tratándose de cualesquiera actos de dominio, se requerirá la autorización previa de la Junta de Gobierno;

III. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, incluso las que requieran autorización o cláusula especial;

IV. Formular denuncias y querrelas y proponer a la Junta de Gobierno el perdón legal, cuando a su juicio proceda, así como comparecer por oficio, al igual que los inferiores jerárquicos inmediatos, a absolver posiciones en términos de la ley procesal que corresponda;

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en materia de amparo;

VI. Celebrar transacciones en materia judicial y comprometer asuntos en arbitraje;

VII. Formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República;

VIII. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno;

IX. Dar a conocer a la Junta de Gobierno las propuestas del Consejo Consultivo de la Comisión;

X. Ejercer el presupuesto de la Comisión con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XI. Suscribir y negociar títulos de crédito, así como tramitar y obtener cartas de crédito, previa autorización de la Junta de Gobierno sujetándose a las disposiciones legales y administrativas aplicables;

XII. Elaborar y presentar el Estatuto Orgánico y el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, para aprobación de la Junta de Gobierno; aprobar las Reglas de Operación y la reglamentación interna de los programas sustantivos, así como sus modificaciones; y expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios de la Comisión;

XIII. Acordar las condiciones generales de trabajo de la Comisión;

XIV. Proporcionar la información que le soliciten los comisarios públicos;

XV. Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio de las facultades que este artículo le concede, y

XVI. Las que le confieren los ordenamientos aplicables y las demás que, con fundamento en esta Ley, le delegue la Junta de Gobierno.

De este artículo, se desprende que por las facultades de administración y representación legal, es indispensable, la existencia de un Director Administrativo, sin embargo, la deficiencia en las facultades otorgadas a este órgano, radica en que de acuerdo al citado artículo 11, párrafo VIII, el Director General, debe ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno, sin que se mencione responsabilidad derivada de la omisión en la ejecución de dichos acuerdos.

Y por otra parte, será designado y/o removido por el Presidente de la República, de quien el Director General, dependerá.

Propuesta de mejoras a la elección y funcionamiento de la Dirección General.

Por lo anterior, propongo que el órgano de Dirección General, sea electo de entre los miembros de la Junta de Gobierno, a fin de generar una autonomía real que convierta la Comisión en un verdadero Órgano Constitucional Autónomo, es decir, eliminando por completo la intervención del Ejecutivo Federal en la designación o remoción de miembro.

Es decir, el sentido de esta propuesta tiene que ver con que este órgano, de ahora en adelante ejerza su competencia, sin la intervención de ninguno de los Poderes Constituidos del Estado.

En relación a lo anterior, propongo que el sistema de elección para el Director General de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas, sea el siguiente:

- 1) Será electo de entre los miembros de la Junta de Gobierno; con un quórum para sesionar de dos terceras partes de sus miembros. Mediante el mecanismo de votación mayoría simple.
- 2) El cargo será rotativo.
- 3) Estará en funciones, a lo largo de un año fiscal.
- 4) Al final de su cargo, deberá presentar un reporte de actividades y el balance general de la Comisión.

Asimismo, y como parte de la propuesta de mejora, será necesario que el Director General, tenga responsabilidad política y jurídica, en caso de no de ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno; con base en el Título Cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sobre responsabilidad de servidores públicos.

Consejo Consultivo.

El Consejo Consultivo, actualmente se integra de la siguiente manera:

Artículo 12. La Comisión contará con un Consejo Consultivo, integrado por:

I. Representantes de los pueblos indígenas, de conformidad con las disposiciones legales aplicables derivadas del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

II. Representantes de instituciones académicas y de investigación nacionales, especialistas en materia indígena;

III. Representantes de organizaciones sociales que trabajen con las comunidades indígenas;

IV. Los integrantes de las mesas directivas de las Comisiones de Asuntos Indígenas de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, y

V. Un representante por cada uno de los gobiernos de las entidades federativas en las que estén asentados pueblos y comunidades indígenas.

Los integrantes a que se refieren las fracciones I a III serán nombrados de conformidad con la reglamentación que expida la Junta de Gobierno, debiendo garantizarse su legítima representatividad.

En la composición del Consejo siempre habrá mayoría de representantes indígenas.

De la lectura del artículo citado, encuentro algunos aspectos susceptibles de mejora; en primer lugar, encontramos que en este Consejo, si existe una representación directa de pueblos indígenas, lo cual en principio resulta positivo, si no tomamos en cuenta que en la toma de decisiones este Consejo es inexistente, ya que como se desprende del Artículo 13 de la Ley de la Comisión; el Consejo, solamente podrá opinar, hacer propuestas a la Junta de Gobierno y al Director General, sobre políticas, programas y acciones públicas para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, sin que exista disposición que obligue a la Junta de Gobierno a dar trámite a estas peticiones u observaciones y mucho menos que contemple la responsabilidad de los miembros de la Junta al no atender las solicitudes del Consejo Consultivo.

Por lo anterior, es necesario que la representación indígena, salga de este Consejo Consultivo, para pasar a formar parte de la Junta de Gobierno u órgano político; otorgándole a esta representación indígena, derecho de voz y voto en todos los asuntos que trate la Junta de Gobierno. De esta manera, debemos generar un Órgano Consultivo que se convierta en un verdadero órgano técnico que aparte de proponer programas y acciones públicas en materia indígena a la Junta de Gobierno le proporcione la información y los análisis necesarios en la

materia; que le permita a la Junta de Gobierno, tomar decisiones mejor informadas, provocando con esto, soluciones reales a las problemáticas que se presenten en materia indígena.

Para llegar a la correcta construcción de este órgano técnico, debemos tomar en cuenta dos aspectos; por una parte lo relativo a la forma de elección y requisitos necesarios para ser miembro del mencionado Consejo y por otra parte, otorgar representación a este Consejo en la Junta de Gobierno, no solamente con voz, sino con voto.

Propuesta de mejoras a la integración, elección de sus miembros y funcionamiento del Consejo Consultivo.

La propuesta de mejora en este sentido, se centra en su conversión a un órgano realmente técnico, para ello deberá integrarse por 11 Consejeros; de los cuales:

a) 3 miembros serán especialistas en materia legislativa y serán propuestos por la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados.

b) 3 miembros que serán parte de las Organizaciones Sociales que trabajen con las Comunidades Indígenas y que serán propuestos por las mismas Organizaciones Sociales.

c) 2 miembros serán reconocidos académicos o investigadores sociales, vinculados a la materia indígena; y serán propuestos por el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

d) 2 Consultores en materia jurídica, propuestos por el Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

e) 1 Consultor en materia de finanzas públicas, propuestos por los Institutos y Colegios de Administradores y Contadores.

Los 11 consejeros, serán propuestos a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y serán ratificados por el Pleno de la Cámara de Diputados, por votación de mayoría simple.

De los 11 miembros del Consejo Consultivo, uno de sus integrantes, será electo Presidente por los propios miembros del Consejo, mediante una votación de mayoría simple.

Dentro de las facultades que se dotará al Presidente del Consejo Consultivo, será la de voz y voto en la toma de decisiones que se da al interior de la Junta de Gobierno.

B) REFORMA JURÍDICA PARA PROTEGER LOS DERECHOS SOCIALES CONTENIDOS EN EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 2º CONSTITUCIONAL.

La segunda parte de mi propuesta de mejora a la legislación en materia indígena, se vincula en forma directa, ya no solo con el área político-administrativa, sino con el área jurisdiccional.

Como he citado en varias ocasiones, la reforma Constitucional en Materia indígena de agosto de 2001, contempla Derechos de los indígenas, los cuales, como mencioné en el Capítulo anterior, pueden ser individuales o colectivos. Como también analicé, los Derechos individuales contemplados en esta reforma, son susceptibles de ser garantizados a través del Juicio de Amparo. Sin embargo, por la propia estructura de los derechos colectivos, en la cual la obligación del Estado es "una obligación de hacer", no existen medios jurídicos destinados a la protección estos Derechos.

Es decir, en la reforma en materia indígena, si bien se listó un catálogo de Derechos sociales, éste no fue acompañado de un medio de protección. Cabe recordar, que los intentos por proteger los derechos sociales, mediante los mecanismos de Control como las Controversias Constitucionales a que hace

alusión el artículo 105 Constitucional, fueron resueltas como improcedentes, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁵

Por lo tanto y con el único objeto de enriquecer la reforma en materia indígena de 2001, a continuación desarrollaré la necesidad de generar una reforma judicial, mediante la cual se faculte a la Comisión como sujeto legitimado para la interposición de Controversias Constitucionales, e incluso de Acciones de Inconstitucionalidad en Materia indígena.

Los medios de control mencionados en el párrafo anterior, son producto de una reforma constitucional, de fecha 31 de diciembre de 1994, que transforma el ámbito judicial en nuestro país, esta reforma constitucional implicó cambios en la conformación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; la creación del Consejo de la Judicatura Federal, reformas procedimentales relacionadas con el juicio de amparo, reformas relacionadas con el ministerio público, así como los poderes judiciales de las entidades federativas. Dentro de esta reforma se genera un parteaguas en relación a los medios de control de la constitucionalidad, que hasta antes de diciembre de 1994, se limitaban al Juicio de Amparo, en sus dos vertientes principales (directo e indirecto). A través de la reforma de 1994, se generan dos nuevos medios de control de la constitucionalidad. El primero de ellos denominado Controversias Constitucionales, destinado a verificar la correspondencia entre actos de un Órgano Constituido del Estado y la Constitución Política del mismo, así como la constitucionalidad de los actos de los Órganos Constituidos, por otro lado, se genera un segundo medio de Control de la Constitucionalidad, denominado Acciones de Inconstitucionalidad, cuyo objetivo principal es verificar la Concordancia entre una norma de carácter general y la Constitución.

La creación de estos dos medios de control, ha representado un avance significativo en la modernización de nuestro sistema judicial, que durante 150 años, basó su sistema de control de la constitucionalidad, únicamente en el juicio de amparo.

⁵ Sobre este tema, véase el Capítulo III, págs. 113 -117 de esta obra.

Sin embargo, debido también a esos 150 años de “amparización” los nuevos medios de control (Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad) surgen llenos de vicios y estructuralmente pensados con base en los principios del Juicio de Amparo.

Lo anterior se refleja claramente en el principio personal y directo, legitimando a los sujetos a través del principio de parte agraviada y no otorgando efectos generales a la sentencia.

Menciono lo anterior, con el único objeto de señalar al lector que estos medios de control, por su naturaleza y fines, no son idóneos para la protección de Derechos Sociales, y que dentro de una Teoría sistemática de control de la constitucionalidad, los primeros (Controversias constitucionales) están encaminados únicamente a verificar la correspondencia de un Órgano Constituido del Estado y la Constitución Política del mismo, con objeto de evitar que la actuación de los Órganos Constituidos del Estado, vulneren de manera formal o material a la Constitución; y los segundos (Acciones de Inconstitucionalidad) tienen el fin específico de verificar la constitucionalidad de una norma de carácter general.

A pesar de que los citados medios de control, no son idóneos para proteger los derechos colectivos; en múltiples ocasiones se han utilizado con este fin, sin resultados exitosos, ya que por la propia estructura de los derechos sociales y los principios que los rigen, dichos derechos son susceptibles de un mecanismo de control específico. Por lo tanto propongo generar un nuevo medio de control que nos permita garantizar los derechos sociales y en especial los derechos contenidos en el apartado B del artículo 2º Constitucional, relativos a los Derechos Sociales otorgados al grupo indígena.

- **Acción para la protección de los derechos sociales contenidos en el Artículo 2º Constitucional:**

Este nuevo medio de control está estructurado, tomando en cuenta, el modelo para los diseños de control, que presenta el Dr. Miguel Covián Andrade, en su libro "El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado"⁶

- **Objeto de este medio de Control.**- Como he mencionado, los medios de control que a la fecha contempla nuestra Constitución (Juicio de Amparo, Controversias Constitucionales y Acciones de Inconstitucionalidad) no fueron diseñados para proteger derechos sociales, pero a falta de un medio de control idóneo, han sido utilizados sin resultados favorables.

Con base en lo anterior, es necesario el diseño de un medio de control cuyo objeto sea la protección de los derechos sociales contenidos en nuestra Constitución y en consecuencia los contenidos en el apartado B del artículo 2º Constitucional.

Es por ello que me he dado a la tarea de generar este medio de control, denominado "Acción para la protección de derechos sociales contenidos en el Artículo 2º Constitucional" cuyo objetivo fundamental es dar legitimidad a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, para que esté facultado para interponer este medio de control, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que a la par de lo anterior, las comunidades indígenas tengan la posibilidad de controvertir decisiones de gobierno en materia de protección de derechos sociales indígenas que les afecten directa o indirectamente.

Sujetos Legitimados para interponer el medio de control:

- Una quinta parte de los miembros de la Diputación Federal (100 Diputados).
- Una quinta parte de los miembros del Senado. (25 Senadores)
- Dos terceras partes de los miembros de las Legislaturas Locales.

⁶ COVIAN ANDRADE Miguel. "El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado". Ed. C'EIPC. México 2000. pag 333 y subsecuentes.

- Dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa del D.F.
- Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Presidente de la República.
- Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.
- Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Los Representantes de las Comunidades Indígenas, a través del Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, mediante dictamen y aprobación del Consejo Consultivo de la citada Comisión.

Procedimiento

I Requisitos de Procedencia:

Serán los mismos contemplados para Controversias en la ley reglamentaria del 105.

II Inicio del Procedimiento

Podrá iniciar el Procedimiento de Acción para la Protección de los Derechos Sociales contenidos en el artículo 2º Constitucional:

- Una quinta parte de los miembros de la Diputación Federal (100 Diputados).
- Una quinta parte de los miembros del Senado. (25 Senadores)
- Dos terceras partes de los miembros de las Legislaturas Locales.
- Dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa del D.F.
- Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- Presidente de la República.
- Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

- Presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.
- Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

En estos supuestos, la interposición de la Acción, podrá ser de forma directa ante el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

Cuando sean los representantes de las Comunidades indígenas, quienes presenten la Acción, El procedimiento será el siguiente:

- a) La Acción se presentará ante el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- b) El Consejo Consultivo deberá estudiar la propuesta presentada por el representante de la comunidad indígena, a fin de analizar la procedencia del Recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El análisis versará en dos sentidos principales:
 - Procedencia de fondo de asunto (que efectivamente exista una violación a los Derechos Sociales del grupo indígena)
 - Requisitos de forma, que den viabilidad al recurso.
- c) El Consejo Consultivo, emitirá un dictamen ante el Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión, si el dictamen es positivo, será obligatorio para el Presidente de la Junta de la Comisión, interponer ante la Corte, la Acción. Si el dictamen fuera negativo, el Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión, podrá o no interponer dicha Acción.

III Tiempo de Interposición

Esta acción no tiene tiempo para su prescripción.⁷

⁷ Teniendo presente que el tiempo para poder ejercer cualquier Acción, debe estar determinado; considero que dado el objeto específico de este medio de Control no deberá

IV Turno de la Acción para la Protección de Derechos contemplados en el artículo 2º Constitucional.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia, observará que se llenen los requisitos de procedencia y turnará el expediente a dos Ministros relatores.

Si fuera el Presidente de la Corte, quien interpusiera el medio de control, de pleno derecho, lo turnará al Pleno de la Corte, para que mediante votación de mayoría relativa se designe a los dos Ministros relatores.

Los Ministros relatores deberán verificar los requisitos de procedencia, aceptando o desechando el medio:

V Notificación de la Acción.

Una vez admitida la Acción, el Presidente de la Corte, notificará a la Autoridad responsable de la violación por omisión, de derechos sociales, para que en un lapso no mayor a 30 días, presente su posición respecto del asunto y las probanzas que lo puedan deslindar de su responsabilidad.

En la misma notificación a la Autoridad responsable, el Ministro Presidente señalará fecha para que se celebre la Audiencia de Ley, la cual se llevará acabo dentro de los 30 días siguientes a la contestación de la demanda.

VI Audiencia de Ley

En la Audiencia de Ley, se escuchará a la parte acusadora y a la parte acusada, para que expongan lo que a su derecho convenga. En esta misma audiencia, se desahogarán las pruebas exhibidas por las partes y se formularán alegatos dando por cerrada la Sesión.

limitarse el tiempo para el ejercicio de la Acción, lo anterior, también obedece que el marco legal que dio protección, a los Derechos indígenas, tiene ya 4 años de estar en vigor.

VII Del Proyecto de Sentencia

Una vez terminada la Audiencia de Ley, Los Ministros relatores formularán un proyecto de sentencia en un término no mayor de 30 días, que deberá ser sometido a votación ante al Pleno, de forma inmediata a la entrega del mismo.

VIII La votación del proyecto de sentencia

La votación del pleno, debe ser realizada por mayoría simple y la Sentencia podrá ser en dos sentidos

- a) En sentido Negativo, liberando a la Autoridad de la responsabilidad por la cual fue demandada en la Acción.
- b) En sentido Positivo, reconociendo la violación por omisión, de la Autoridad responsable.

En caso de que el Presidente de la Corte, sea quien haya interpuesto el medio de control, no podrá actuar en la Audiencia, (ni con voz ni con voto) y no podrá votar en el Pleno, transfiriendo su voto de calidad al Ministro que se considere como Decano en caso de empate.

IX Alcance de la Sentencia.

La sentencia puede tener dos sentidos, en caso de que se considere que la Autoridad demandada, haya incurrido en responsabilidad, se dictará una sentencia por la cual se le obligue a actuar, es decir, en la cual se le obligue a realizar la acción encaminada para que las comunidades indígenas, estén en posibilidad de ejercer los derechos contemplados en el artículo 2º Constitucional.

A fin de verificar la ejecución de la Sentencia, la Autoridad responsable, rendirá un informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual detalle la forma en que ha dejado de existir la omisión que originó el mecanismo de control.

En caso de que la *Autondad* demandada no cumpla la sentencia o el bien jurídico haya perecido, se llevará el cumplimiento sustituto de la Sentencia, con templado en el Juicio de Amparo.

En caso de no existir responsabilidad, se debe determinar una "Declaración de No Responsabilidad"

Reforma Legal Necesaria para la mejora de la Legislación en materia indígena.

He analizado hasta el momento la naturaleza y origen del problema indígena en nuestro país, las propuestas de solución, las legislaciones existentes a través de la historia constitucional de México, he analizado detalladamente la propuesta más reciente para resolver el problema indígena en nuestro país, propuesta que tuvo su culminación con la reforma Constitucional al artículo 2º, de fecha 14 de agosto de 2001. De este análisis se desprende que si bien es cierto que dicha reforma, representa un avance significativo en la inclusión de los grupos indígenas a la vida democrática de nuestro país, así como a la reconocimiento de sus derechos individuales y el otorgamiento de nuevos derechos sociales, también he encontrado que esta reforma es insuficiente si pretendemos garantizar y otorgar de manera tangible y real los mencionados derechos. Es por ello que en mi propuesta de mejoras a la Legislación, he atendido varias posibilidades, la primera de ellas; la conversión de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en un Órgano Constitucional Autónomo, que goce de una independencia administrativa y técnica, necesarias para permitir una efectiva atención de los problemas indígenas.

También es necesario un cambio en la estructura de este Órgano, con objeto de hacerlo congruente con su esencia de Órgano Constitucional Autónomo. Por último he expresado la necesidad de generar un nuevo medio de control de la Constitucionalidad, que garantice efectivamente los Derechos Sociales contenidos en el apartado B, del artículo 2º Constitucional y a través del cual las comunidades indígenas, estén en posibilidad de interponer las Acciones encaminadas a subsanar las omisiones de los órganos de gobierno encargados de atender sus necesidades.

C) PROPUESTAS DE INICIATIVAS DE REFORMAS PARA EL MEJORAMIENTO DE LA LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

INICIATIVA QUE REFORMA EL PARRAFO DUODÉCIMO, DEL APARTADO B, ARTÍCULO 2º QUE CONVIERTE A LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, EN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO. ASI COMO REFORMA A LA FRACCIÓN TERCERA Y ADHISIÓN DE UNA FRACCIÓN CUARTA DEL ARTÍCULO 105, EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y GARANTIZACIÓN DE LOS DERECHOS INDÍGENAS, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 2º DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 2º Constitucional.- ".....Para garantizar los derechos otorgados a los pueblos indígenas, por este artículo, así como las obligaciones a cargo del gobierno, señaladas en el Apartado B, del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creará la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas, este Órgano Constitucional Autónomo, contará con independencia técnica, administrativa, de gestión y financiera, este Órgano, tendrá como fines principales, orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento, evaluar programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas, así como garantizar los derechos contenidos en el apartado A y B de este artículo."

El Congreso General se encargará de hacer las reformas necesarias a la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a fin de hacer concordante su estructura con su naturaleza de Organismo Constitucional Autónomo.

Artículo 105 Constitucional.- "..... III De las acciones para la protección de los derechos sociales contenidos en el Artículo 2º Constitucional, que sean interpuestas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por:

- A) Una quinta parte de los miembros de la Diputación Federal (100 Diputados.
- B) Una quinta parte de los miembros del Senado. (25 Senadores)
- C) Dos terceras partes de los miembros de las Legislaturas Locales.
- D) Dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa del D.F.
- E) Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- F) Presidente de la República.
- G) Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- H) Presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.
- I) Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Siempre que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determine la violación de Derechos Sociales contenidos en el apartado B, del artículo 2º Constitucional, la autoridad u autoridades responsables por la omisión en las obligaciones a su cargo, será condenada a realizar las acciones tendientes a garantizar el ejercicio del derecho social vulnerado; ejecutada la sentencia, la autoridad responsable, rendirá un informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fracción IV.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de Sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia, así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las Fracciones I, II y III de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las Fracciones I, II y III de este artículo, se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos

establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución”.

INICIATIVA DE REFORMA QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 1, 2 PARRAFO PRIMERO, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18, ADICIONA LOS ARTÍCULOS 9 BIS Y 13 BIS, Y DEROGA LOS ARTÍCULOS 4 y 17. DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

Artículo 1º.- La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es un Órgano Constitucional Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goce de una independencia administrativa y técnica.

Artículo 2º.- La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, así como garantizar los derechos sociales establecidos en los Apartados A y B, del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para lo que tendrá las siguientes funciones.

I. Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia;

II. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales;

III. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado;

IV. Proponer, promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Así como garantizar los derechos sociales establecidos en este artículo, mediante el procedimiento establecido en la Fracción III del artículo 105 Constitucional.

V. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades:

VI. Realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas;

VII. Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas;

VIII. Coadyuvar y, en su caso, asistir a los indígenas que se lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales;

IX. Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo;

X. Asesorar y apoyar en la materia indígena a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten;

XI. Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en colaboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes:

XII. Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos internacionales relacionados con el objeto de la Comisión;

XIII. Desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para las entidades federativas y municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas;

XIV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos y comunidades indígenas;

XV. Concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas;

XVI. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;

XVII. Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Federal,

XVIII. Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, estatal y municipal en materia de desarrollo de los pueblos indígenas. y

XIX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Artículo 3º.- La Comisión regirá sus acciones por los siguientes principios:

I Independencia. Autonomía Administrativa. de Gestión y Financiera

II. Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación;

III. Promover la no discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural;

IV. Impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

V. Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras;

VI. Incluir el enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas, y

VII. Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.

Artículo 4º.- *Se deroga.*

Artículo 6º.-La Junta de Gobierno, estará integrada por:

Un presidente de la Junta, que será designado de entre los miembros de la junta por mayoría simple de votos.

II El Titular de cada una de las siguientes Secretarías de Estado

- J) Secretario de Hacienda y Crédito Público
- K) Secretario de Desarrollo Social
- L) Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- M) Secretario Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- N) Secretario de Educación Pública
- O) Secretario de Comunicaciones y Transportes. Salud,
- P) Secretario del Trabajo y Previsión Social
- Q) Secretario de la Reforma Agraria
- R) Secretario de Gobernación.

III Tres miembros de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados.

IV Un representante de las Comunidades Indígenas, por cada Entidad Federativa, en la que estén asentados Pueblos y Comunidades indígenas. Los medios de elección de estos representantes se regirán con base en los usos y costumbres de cada Comunidades.

V Los miembros del Consejo Consultivo

VI El Director General de la Comisión que tendrá voz y voto, solamente en los asuntos que se discutan cuestiones de carácter administrativo de la Comisión.

Artículo 8º.- La Junta de Gobierno, sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos dos terceras partes de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría simple de votos de los miembros presentes, teniendo el Presidente de la Comisión, voto de validez, en caso de empate.

Artículo 9.- La Junta de Gobierno, tendrá las siguientes atribuciones:

I. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Comisión y su programa operativo anual, a propuesta de su Director General;

II. Definir los criterios, prioridades y metas de la Comisión;

III. Definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos estatales y municipales y con las organizaciones de los sectores social y privado;

IV. Aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestales a los programas de la Comisión que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito externo ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos;

V. Decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes;

VI. Autorizar la apertura de cuentas de inversión financiera;

VII. Autorizar los criterios de distribución, a propuesta del Director General, del total de los recursos adicionales que se aprueben, en su caso, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

VIII. Aprobar el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, a propuesta del Director General de la Comisión;

IX. Aprobar, a propuesta del Director General de la Comisión, la administración desconcentrada de funciones, programas y recursos;

X. Aprobar las disposiciones y criterios para racionalizar el gasto administrativo y autorizar las erogaciones identificadas como gasto sujeto a criterios de racionalidad, y

XI. Aprobar el Estatuto Orgánico de la Comisión.

Artículo 9 Bis.- El Presidente de la Junta de Gobierno, será el responsable de la interposición de las Acciones para la Protección de los Derechos Sociales contenidos en el Apartado B del artículo 2º Constitucional, conforme a lo Dispuesto por esta misma Ley y a lo dispuesto por el Artículo 105 de la Constitución.

Artículo 10.- El Director General de la Comisión, será designado anualmente por votación que represente mayoría simple de los miembros de la Junta de Gobierno de la propia Comisión. Y será susceptible de responsabilidad jurídica y Política, conforme al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 11.- El Director General de la Comisión, tendrá las siguientes facultades:

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos respecto del objeto de la Comisión;

II. Ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun aquellas que requieran cláusula especial. Tratándose de cualesquiera actos de dominio, se requerirá la autorización previa de la Junta de Gobierno;

III. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, incluso las que requieran autorización o cláusula especial;

IV. Formular denuncias y querellas y proponer a la Junta de Gobierno el perdón legal, cuando a su juicio proceda, así como comparecer por oficio, al igual que los inferiores jerárquicos inmediatos, a absolver posiciones en términos de la ley procesal que corresponda;

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en materia de amparo;

VI. Celebrar transacciones en materia judicial y comprometer asuntos en arbitraje;

VII. Formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República;

VIII. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno; en caso de omisión en la Ejecución de esto acuerdos, el Director General, incurrirá en responsabilidad jurídica o política, de acuerdo a lo establecido en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IX. Dar a conocer a la Junta de Gobierno las propuestas del Consejo Consultivo de la Comisión;

X. Ejercer el presupuesto de la Comisión con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XI. Suscribir y negociar títulos de crédito, así como tramitar y obtener cartas de crédito, previa autorización de la Junta de Gobierno sujetándose a las disposiciones legales y administrativas aplicables;

XII. Elaborar y presentar el Estatuto Orgánico y el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, para aprobación de la Junta de Gobierno; aprobar las Reglas de Operación y la reglamentación interna de los programas sustantivos, así como sus modificaciones; y expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios de la Comisión;

XIII. Acordar las condiciones generales de trabajo de la Comisión;

XIV. Proporcionar la información que le soliciten los comisarios públicos;

XV. Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio de las facultades que este artículo le concede, y

XVI. Las que le confieren los ordenamientos aplicables y las demás que, con fundamento en esta Ley, le delegue la Junta de Gobierno.

Artículo 12.- La Comisión contará con un Consejo Consultivo, integrado por 11 Consejeros; de los cuales:

I Tres miembros serán especialistas en materia legislativa y serán propuestos por la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados.

II Tres miembros que serán parte de las Organizaciones Sociales que trabajen con las Comunidades Indígenas y que serán propuestos por las mismas Organizaciones Sociales.

III Dos miembros serán reconocidos académicos o investigadores sociales, vinculados a la materia indígena; y serán propuestos por el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

IV Dos Consultores en materia jurídica, propuestos por el Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

V Un Consultor en materia de finanzas públicas, propuestos por los Institutos y Colegios de Administradores y Contadores.

Los 11 consejeros, serán propuestos a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y serán ratificados por el Pleno de la Cámara de Diputados, por votación de mayoría simple.

De los 11 miembros del Consejo Consultivo, uno de sus integrantes, será electo Presidente por los propios miembros del Consejo, mediante una votación de mayoría simple.

Dentro de las facultades que se dotará al Presidente del Consejo Consultivo, será la de voz y voto en la toma de decisiones que se da al interior de la Junta de Gobierno.

Artículo 13.- El Consejo Consultivo, tendrá las siguientes funciones:

I Opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno, sobre políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas.

II Analizará las propuestas de Acciones por violación a los Derechos Sociales, contenidos en el apartado B, del Artículo 2º Constitucional, que le sean presentadas, por los representantes de las Comunidades Indígenas.

Cuando una propuesta de Acción para la protección de los Derechos Indígenas, sea presentada ante el Consejo Consultivo, éste deberá de analizar su viabilidad jurídica, así como los requisitos de forma, necesarios para su interposición, el Consejo Consultivo, deberá emitir un Dictamen, que podrá ser en dos sentidos:

A) Dictamen Negativo; cuando la propuesta de acción no tenga fundamentos válidos para que sea admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en este supuesto, deberá de regresar el Dictamen, al Representante indígena, que hizo la propuesta, explicando el rechazo de manera puntual.

B) Dictamen Positivo; cuando se determine que la propuesta de Acción, tiene viabilidad para ser admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este caso, el Consejo Consultivo turnará la propuesta al Presidente de la Junta de Gobierno, para que éste, de manera vinculatoria, interponga el medio de control, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que el Presidente de la Junta de Gobierno, omita interponer el medio de control; incurrirá en responsabilidad, en términos del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 13 BIS.- Los miembros del Consejo Consultivo que formen parte de la Junta de Gobierno, serán electos antes de cada Periodo Ordinario de Sesiones de la Junta de Gobierno, la votación para elegir a estos miembros, será por mayoría simple.

Artículo 17.- Derogado.

Artículo 18.- La Comisión estará obligada a crear una Unidad de Enlace mediante la cual los Ciudadanos tengan Acceso a la Información.

INICIATIVA DE REFORMA POR LA CUAL SE ADICIONA UN TÍTULO IV A LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES CONTENIDOS EN EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 2º CONSTITUCIONAL.

TITULO IV “DE LAS ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LSO DERECHOS SOCIALES CONTENIDOS EN EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 2º CONSTITUCIONAL”.

Capítulo I Disposiciones Generales.

Artículo 74.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las Acciones para la Protección de los Derechos Sociales, contenidos en el Apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 75.- Tendrán el carácter de parte en las Acciones:

- I Una quinta parte de los miembros de la Diputación Federal (100 Diputados.)
- II Una quinta parte de los miembros del Senado. (25 Senadores)
- III Dos terceras partes de los miembros de las Legislaturas Locales.
- IV Dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa del D.F.
- V Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- VI Presidente de la República.
- VII Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- VIII Presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.

IX Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Artículo 76.- En las Acciones para la Protección de los Derechos Sociales, contenidos en el Apartado B del Artículo 2º Constitucional, se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 77.- El plazo para ejercitar la Acción para la Protección de los Derechos Sociales, contenidos en el Apartado B del Artículo 2º Constitucional, no fenecerá por el simple paso del tiempo.

Artículo 78.- La demanda por la que se ejercita la Acción para la Protección de los Derechos Sociales, contenidos en el Apartado B del Artículo 2º Constitucional, deberá contener :

I Nombre y firma de los promoventes;

II Órganos de Gobierno que hubieran omitido la actividad tendiente a promover o garantizar los Derechos Sociales.

III El señalamiento expreso de la afectación sufrida por el Grupo Indígena, al violentarse los Derechos Sociales contenidos en el Apartado B del Artículo 2º Constitucional.

IV Preceptos Constitucionales violados.

Capítulo II Del Procedimiento

Artículo 79 .- El Procedimiento podrá ser iniciado por cualquiera de los Órganos de Gobierno, mencionados en el artículo 75, de esta Ley ó directamente por los Representantes de las Comunidades Indígenas, a través del Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; mediante Dictamen del Consejo Consultivo.

Cuando sean los representantes de las Comunidades Indígenas, quienes presenten la Acción, el procedimiento será

I La Acción se presentará ante el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

II El Consejo Consultivo deberá analizar la procedencia del Recurso, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Propuesta presentada por el representante de la Comunidad Indígena. El análisis versará en dos sentidos principales:

- A) Procedencia de fondo de asunto (que efectivamente exista una violación a los Derechos Sociales del grupo indígena),
- B) Requisitos de forma, que den viabilidad al recurso.

III El Consejo Consultivo, emitirá un dictamen ante el Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión, si el dictamen es positivo, será obligatorio para el Presidente de la Junta de la Comisión, interponer ante la Corte, la Acción. Si el dictamen fuera negativo, el Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión, podrá o no interponer dicha Acción.

Artículo 80.- Las Acciones que se interpongan, se dirigirán al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien observará que se llenen los requisitos de procedencia y turnará el Expediente a dos Ministros relatores. Si fuera el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien interpusiera el medio de control, de *iure* lo turnará al Pleno de la Corte. Para que mediante votación de mayoría relativa se designe a dos Ministros Relatores.

Artículo 81.- Una vez Admitida la Acción y turnada a los Ministros Relatores, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, notificará a la Autoridad responsable de la violación por omisión de Derechos Sociales, para que en un lapso no mayor a 30 días, la Autoridad responsable presente su posición respecto del asunto, así como las probanzas que lo puedan deslindar de su responsabilidad.

En la misma notificación, el Ministro Presidente señalará fecha para que se celebre Audiencia de Ley, la cual se llevará a cabo dentro de los 30 días siguientes a la fecha establecida para la contestación de la demanda.

Artículo 82.- En la Audiencia de Ley, se escuchará a las partes para que expongan lo que a su derecho convenga. En esta misma Audiencia se desahogarán las pruebas exhibidas por las partes, se formularán alegatos, y al cierre de la Audiencia se dictará fecha para escuchar sentencia.

Artículo 83.- Al cierre de la Audiencia, los Ministros Relatores, formularán un proyecto de sentencia, en un término no mayor a 30 días, que deberá ser sometido a votación ante el Pleno, de forma inmediata a la entrega del mismo.

Artículo 84.- La votación del Proyecto de Sentencia deberá ser realizada por **Mayoría simple** y la Sentencia podrá ser en dos Sentidos:

I En sentido negativo; liberando a la autoridad de la responsabilidad u omisión por la cual fue demandada.

II En sentido positivo, reconociendo la violación por omisión de la Autoridad Responsable.

En caso de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea quien haya interpuesto el medio de control, no podrá actuar en la Audiencia (ni con voz ni con voto) de igual modo, no podrá votar el proyecto de Sentencia en el Pleno, transfiriendo su voto de calidad al Ministro que se considere como decano, en caso de empate.

Artículo 85.- Cuando la autoridad demandada sea considerada como responsable de la omisión, la Sentencia deberá obligar de manera expresa a la Actuación de la Autoridad, es decir, se le obligará a la realización de las acciones impuestas por la Constitución

Artículo 86.- Con objeto de verificar la Ejecución de la Sentencia, la Autoridad responsable, rendirá un informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Dicho informe deberá contener de manera detallada, las Acciones realizadas para subsanar la omisión que violentó Derechos Sociales.

Artículo 87.- Será aplicable al Fracción XVI, Párrafo II del artículo 107 Constitucional, en lo relativo al cumplimiento sustituto de la Sentencia.

DIPUTADO JAVIER MANZANO SALAZAR.

PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS.
CÁMARA DE DIPUTADOS.

María de Montserrat Miranda Becerra, en ejercicio de mis derechos políticos y civiles, presento el siguiente: **MEMORIAL DE PARTICULARES**, que contiene diversas propuestas de iniciativas de reformas para el mejoramiento de la legislación en materia indígena.

Exposición de motivos

Considerando que:

La pasada Reforma de fecha 14 de agosto de 2001, al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representan un gran avance para la inclusión de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado y al resto de la población, así como el respaldo de un marco jurídico que les permitiría ejercer su Autonomía y garantizara sus derechos individuales y sociales, sin embargo debido a que esta reforma fue producto de los acuerdos a que llegaron los actores políticos en el recrudescimiento del conflicto en el año de 1994, la mencionada Reforma carece aún de mecanismos jurídicos y Administrativos que permitan una real garantía de los derechos sociales que les fueron concedidos.

Entre las principales deficiencias de esta Reforma, existe la imposibilidad de hacer válidos los derechos sociales contenidos en el Apartado B del Artículo 2º, debido a la inexistencia de medios de control, jurídicamente reconocidos para su protección.

Por otro lado la estructura administrativa del Órgano denominado Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el cual fue creado originalmente, para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Artículo 2º Constitucional, tiene grandes limitaciones debido a su estructura y naturaleza jurídica.

**C. DIPUTADO PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE PUNTOS
CONSTITUCIONALES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS.**

Maria de Montserrat Miranda Becerra, en ejercicio de mis derechos políticos y civiles, presente el siguiente: **MEMORIAL DE PARTICULARES**, que contiene diversas propuestas de iniciativas de reformas para el mejoramiento de la legislación en materia indígena.

Exposición de motivos



Considerando que:

La pasada Reforma de fecha 14 de agosto ^{de 2001} ~~de 2001~~, al artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, representan un gran avance para la inclusión de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado y al resto de la población; así como el respaldo de un marco jurídico que les permitiría ejercer su Autonomía y garantiza sus derechos individuales y sociales, sin embargo debido a que esta reforma fue producto de los acuerdos a que llegaron los actores políticos en el recrudecimiento del conflicto en el año de 1994, la mencionada Reforma carece aún de mecanismos jurídicos y Administrativos que permitan una real garantía de los derechos sociales que les fueron concedidos.

Entre las principales deficiencias de esta Reforma, existe la imposibilidad de hacer válidos los derechos sociales contenidos en el Apartado B del Artículo 2º, debido a la inexistencia de medios de control, jurídicamente reconocidos para su protección.

Por otro lado la estructura administrativa del Órgano denominado Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, el cual fue creado originalmente, para dar cumplimiento a las disposiciones contenidas en el Artículo 2º Constitucional, tiene grandes limitaciones debido a su estructura y naturaleza jurídica.

Por lo anterior, es necesario elaborar una propuesta de mejoras a la Legislación en materia indígena, que permita subsanar las deficiencias arriba mencionadas.

Mi propuesta versará en la reconstrucción administrativa y competencial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, convirtiéndola en un Órgano Constitucional Autónomo, que permita su fortalecimiento y también en la generación de un nuevo Medio de Control de la Constitucionalidad, denominado Acción para la Protección de los Derechos Sociales contenidos en el Apartado B, del Artículo 2º Constitucional. Con base en las consideraciones anteriores presento:

I INICIATIVA QUE REFORMA EL PARRAFO DUODÉCIMO, DEL APARTADO B, ARTÍCULO 2º QUE CONVIERTE A LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, EN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO. ASI COMO REFORMA A LA FRACCIÓN TERCERA Y ADHISIÓN DE UNA FRACCIÓN CUARTA DEL ARTÍCULO 105, EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y GARANTIZACIÓN DE LOS DERECHOS INDÍGENAS, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 2º DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

II INICIATIVA DE REFORMA QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 1, 2 PARRAFO PRIMERO, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18, ADICIONA LOS ARTÍCULOS 9 BIS Y 13 BIS. Y DEROGA LOS ARTÍCULOS 4 y 17. DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

III INICIATIVA DE REFORMA POR LA CUAL SE ADICIONA UN TÍTULO IV A LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES CONTENIDOS EN EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 2º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

INICIATIVA QUE REFORMA EL PARRAFO DUODÉCIMO, DEL APARTADO B, ARTÍCULO 2º QUE CONVIERTE A LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS, EN ORGANISMO CONSTITUCIONAL AUTÓNOMO. ASI COMO REFORMA A LA FRACCIÓN TERCERA Y ADHISIÓN DE UNA FRACCIÓN CUARTA DEL ARTÍCULO 105, EN MATERIA DE PROTECCIÓN Y GARANTIZACIÓN DE LOS DERECHOS INDÍGENAS, CONTENIDOS EN EL ARTÍCULO 2º DE LA CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 2º Constitucional.- “.....Para garantizar los derechos otorgados a los pueblos indígenas, por este artículo, así como las obligaciones a cargo del gobierno, señaladas en el Apartado B, del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se creará la Comisión Nacional para el Desarrollo de los pueblos indígenas, este Órgano Constitucional Autónomo, contará con independencia técnica, administrativa, de gestión y financiera, este Órgano, tendrá como fines principales, orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento, evaluar programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas, así como garantizar los derechos contenidos en el apartado A y B de este artículo.”

El Congreso General se encargará de hacer las reformas necesarias a la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, a fin de hacer concordante su estructura con su naturaleza de Organismo Constitucional Autónomo.

Artículo 105 Constitucional.- “..... III De las acciones para la protección de los derechos sociales contenidos en el Artículo 2º Constitucional, que sean interpuestas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por:

- A) Una quinta parte de los miembros de la Diputación Federal (100 Diputados).
- B) Una quinta parte de los miembros del Senado. (25 Senadores)
- C) Dos terceras partes de los miembros de las Legislaturas Locales.

- D) Dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa del D.F.
- E) Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- F) Presidente de la República.
- G) Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- H) Presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.
- I) Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Siempre que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, determine la violación de Derechos Sociales contenidos en el apartado B, del artículo 2º Constitucional, la autoridad u autoridades responsables por la omisión en las obligaciones a su cargo, será condenada a realizar las acciones tendientes a garantizar el ejercicio del derecho social vulnerado; ejecutada la sentencia, la autoridad responsable, rendirá un informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Fracción IV.- De oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Unitario de Circuito o del Procurador General de la República, podrá conocer de los recursos de apelación en contra de Sentencias de Jueces de Distrito dictadas en aquellos procesos en que la Federación sea parte y que por su interés y trascendencia, así lo ameriten.

La declaración de invalidez de las resoluciones a que se refieren las Fracciones I, II y III de este artículo no tendrá efectos retroactivos, salvo en materia penal en la que regirán los principios generales y disposiciones legales aplicables en esta materia.

En caso de incumplimiento de las resoluciones a que se refieren las Fracciones I, II y III de este artículo, se aplicarán, en lo conducente, los procedimientos establecidos en los dos primeros párrafos de la fracción XVI del artículo 107 de esta Constitución”.

INICIATIVA DE REFORMA QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 1, 2 PARRAFO PRIMERO, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18, ADICIONA LOS ARTÍCULOS 9 BIS Y 13 BIS. Y DEROGA LOS ARTÍCULOS 4 y 17. DE LA LEY DE LA COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

Artículo 1º.- La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es un Órgano Constitucional Autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que goce de una independencia administrativa y técnica.

Artículo 2º.- La Comisión tiene como objeto orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas, así como garantizar los derechos sociales establecidos en los Apartados A y B, del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; para lo que tendrá las siguientes funciones.

I. Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia;

II. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales;

III. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado;

IV. Proponer, promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; Así como garantizar los derechos sociales establecidos en este artículo, mediante el procedimiento establecido en la Fracción III del artículo 105 Constitucional.

V. Evaluar las políticas públicas y la aplicación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales que conduzcan al desarrollo integral de dichos pueblos y comunidades;

VI. Realizar investigaciones y estudios para promover el desarrollo integral de los pueblos indígenas;

VII. Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas;

VIII. Coadyuvar y, en su caso, asistir a los indígenas que se lo soliciten en asuntos y ante autoridades federales, estatales y municipales;

IX. Diseñar y operar, en el marco del Consejo Consultivo de la Comisión, un sistema de consulta y participación indígenas, estableciendo los procedimientos técnicos y metodológicos para promover la participación de las autoridades, representantes y comunidades de los pueblos indígenas en la formulación, ejecución y evaluación de los planes y programas de desarrollo;

X. Asesorar y apoyar en la materia indígena a las instituciones federales, así como a los estados, municipios y a las organizaciones de los sectores social y privado que lo soliciten;

XI. Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando no correspondan a las atribuciones de otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal o en colaboración, en su caso, con las dependencias y entidades correspondientes;

XII. Participar y formar parte de organismos, foros e instrumentos internacionales relacionados con el objeto de la Comisión;

XIII. Desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como para las entidades federativas y

municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas:

XIV. Establecer acuerdos y convenios de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas, con la participación que corresponda a sus municipios, para llevar a cabo programas, proyectos y acciones conjuntas en favor de los pueblos y comunidades indígenas;

XV. Concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas;

XVI. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;

XVII. Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2o. de la Constitución Federal;

XVIII. Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, estatal y municipal en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, y

XIX. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

Artículo 3º.- La Comisión regirá sus acciones por los siguientes principios:

I Independencia. Autonomía Administrativa. de Gestión y Financiera

II. Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación:

III. Promover la no discriminación o exclusión social y la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural:

IV. Impulsar la integralidad y transversalidad de las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas:

V. Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras;

VI. Incluir el enfoque de género en las políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para la promoción de la participación, respeto, equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas, y

VII. Consultar a pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.

Artículo 4º.- *Se deroga.*

Artículo 6º.- La Junta de Gobierno, estará integrada por:

Un presidente de la Junta, que será designado de entre los miembros de la junta por mayoría simple de votos.

II El Titular de cada una de las siguientes Secretarías de Estado

- A) Secretario de Hacienda y Crédito Público
- B) Secretario de Desarrollo Social
- C) Secretario del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

- D) Secretario Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.
- E) Secretario de Educación Pública
- F) Secretario de Comunicaciones y Transportes, Salud,
- G) Secretario del Trabajo y Previsión Social
- H) Secretario de la Reforma Agraria
- I) Secretario de Gobernación.

III Tres miembros de la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados.

IV Un representante de las Comunidades Indígenas, por cada Entidad Federativa, en la que estén asentados Pueblos y Comunidades indígenas. Los medios de elección de estos representantes se regirán con base en los usos y costumbres de cada Comunidades.

V Los miembros del Consejo Consultivo

VI El Director General de la Comisión que tendrá voz y voto, solamente en los asuntos que se discutan cuestiones de carácter administrativo de la Comisión.

Artículo 8º.- La Junta de Gobierno, sesionará válidamente con la asistencia de por lo menos dos terceras partes de sus miembros. Las resoluciones se tomarán por mayoría simple de votos de los miembros presentes, teniendo el Presidente de la Comisión, voto de validez, en caso de empate.

Artículo 9.- La Junta de Gobierno, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Comisión y su programa operativo anual, a propuesta de su Director General;
- II. Definir los criterios, prioridades y metas de la Comisión;
- III. Definir los lineamientos y criterios para la celebración de convenios y acuerdos de colaboración, coordinación y concertación con las dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal, con los gobiernos estatales y municipales y con las organizaciones de los sectores social y privado;

IV. Aprobar, sin que se requiera autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, las adecuaciones presupuestales a los programas de la Comisión que no impliquen la afectación de su monto total autorizado, recursos de inversión, proyectos financiados con crédito externo ni el cumplimiento de los objetivos y metas comprometidos;

V. Decidir el uso y destino de los recursos autorizados y la aplicación de ingresos excedentes;

VI. Autorizar la apertura de cuentas de inversión financiera;

VII. Autorizar los criterios de distribución, a propuesta del Director General, del total de los recursos adicionales que se aprueben, en su caso, en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas;

VIII. Aprobar el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, a propuesta del Director General de la Comisión;

IX. Aprobar, a propuesta del Director General de la Comisión, la administración desconcentrada de funciones, programas y recursos;

X. Aprobar las disposiciones y criterios para racionalizar el gasto administrativo y autorizar las erogaciones identificadas como gasto sujeto a criterios de racionalidad, y

XI. Aprobar el Estatuto Orgánico de la Comisión.

Artículo 9 Bis.- El Presidente de la Junta de Gobierno, será el responsable de la interposición de las Acciones para la Protección de los Derechos Sociales contenidos en el Apartado B del artículo 2º Constitucional, conforme a lo

Dispuesto por esta misma Ley y a lo dispuesto por el Artículo 105 de la Constitución.

Artículo 10.- El Director General de la Comisión, será designado anualmente por votación que represente mayoría simple de los miembros de la Junta de Gobierno de la propia Comisión. Y será susceptible de responsabilidad jurídica y Política, conforme al Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 11.- El Director General de la Comisión, tendrá las siguientes facultades:

I. Celebrar y otorgar toda clase de actos y documentos respecto del objeto de la Comisión;

II. Ejercer facultades de dominio, administración, pleitos y cobranzas, aun aquellas que requieran cláusula especial. Tratándose de cualesquiera actos de dominio, se requerirá la autorización previa de la Junta de Gobierno;

III. Otorgar, sustituir y revocar poderes generales y especiales con las facultades que le competan, incluso las que requieran autorización o cláusula especial;

IV. Formular denuncias y querellas y proponer a la Junta de Gobierno el perdón legal, cuando a su juicio proceda, así como comparecer por oficio, al igual que los inferiores jerárquicos inmediatos, a absolver posiciones en términos de la ley procesal que corresponda;

V. Ejercitar y desistirse de acciones judiciales, inclusive en materia de amparo;

VI. Celebrar transacciones en materia judicial y comprometer asuntos en arbitraje;

VII. Formular, respecto de los asuntos de su competencia, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República;

VIII. Ejecutar los acuerdos de la Junta de Gobierno; en caso de omisión en la Ejecución de esto acuerdos, el Director General, incurrirá en responsabilidad jurídica o política, de acuerdo a lo establecido en el Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IX. Dar a conocer a la Junta de Gobierno las propuestas del Consejo Consultivo de la Comisión;

X. Ejercer el presupuesto de la Comisión con sujeción a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables;

XI. Suscribir y negociar títulos de crédito, así como tramitar y obtener cartas de crédito, previa autorización de la Junta de Gobierno sujetándose a las disposiciones legales y administrativas aplicables;

XII. Elaborar y presentar el Estatuto Orgánico y el Estatuto del Servicio Profesional de Carrera, para aprobación de la Junta de Gobierno; aprobar las Reglas de Operación y la reglamentación interna de los programas sustantivos, así como sus modificaciones; y expedir los manuales de organización, de procedimientos y de servicios de la Comisión;

XIII. Acordar las condiciones generales de trabajo de la Comisión;

XIV. Proporcionar la información que le soliciten los comisarios públicos;

XV. Informar a la Junta de Gobierno sobre el ejercicio de las facultades que este artículo le concede, y

XVI. Las que le confieren los ordenamientos aplicables y las demás que, con fundamento en esta Ley, le delegue la Junta de Gobierno.

Artículo 12.- La Comisión contará con un Consejo Consultivo, integrado por 11 Consejeros; de los cuales:

I Tres miembros serán especialistas en materia legislativa y serán propuestos por la Comisión de Asuntos Indígenas de la Cámara de Diputados.

II Tres miembros que serán parte de las Organizaciones Sociales que trabajen con las Comunidades Indígenas y que serán propuestos por las mismas Organizaciones Sociales.

III Dos miembros serán reconocidos académicos o investigadores sociales, vinculados a la materia indígena; y serán propuestos por el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México.

IV Dos Consultores en materia jurídica, propuestos por el Director de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

V Un Consultor en materia de finanzas públicas, propuestos por los Institutos y Colegios de Administradores y Contadores.

Los 11 consejeros, serán propuestos a la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados y serán ratificados por el Pleno de la Cámara de Diputados, por votación de mayoría simple.

De los 11 miembros del Consejo Consultivo, uno de sus integrantes, será electo Presidente por los propios miembros del Consejo, mediante una votación de mayoría simple.

Dentro de las facultades que se dotará al Presidente del Consejo Consultivo, será la de voz y voto en la toma de decisiones que se da al interior de la Junta de Gobierno.

Artículo 13.- El Consejo Consultivo, tendrá las siguientes funciones:

I Opinar y hacer propuestas a la Junta de Gobierno, sobre políticas, programas y acciones públicas para el desarrollo de los pueblos indígenas.

II Analizará las propuestas de Acciones por violación a los Derechos Sociales, contenidos en el apartado B, del Artículo 2º Constitucional, que le sean presentadas, por los representantes de las Comunidades Indígenas.

Cuando una propuesta de Acción para la protección de los Derechos Indígenas, sea presentada ante el Consejo Consultivo, éste deberá de analizar su viabilidad jurídica, así como los requisitos de forma, necesarios para su interposición, el Consejo Consultivo, deberá emitir un Dictamen, que podrá ser en dos sentidos:

A) Dictamen Negativo; cuando la propuesta de acción no tenga fundamentos válidos para que sea admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; en este supuesto, deberá de regresar el Dictamen, al Representante indígena, que hizo la propuesta, explicando el rechazo de manera puntual.

B) Dictamen Positivo; cuando se determine que la propuesta de Acción, tiene viabilidad para ser admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En este caso, el Consejo Consultivo turnará la propuesta al Presidente de la Junta de Gobierno, para que éste, de manera vinculatoria, interponga el medio de control, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En caso de que el Presidente de la Junta de Gobierno, omita interponer el medio de control; incurrirá en responsabilidad, en términos del Título IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 13 BIS.- Los miembros del Consejo Consultivo que formen parte de la Junta de Gobierno, serán electos antes de cada Periodo Ordinario de Sesiones de la Junta de Gobierno, la votación para elegir a estos miembros, será por mayoría simple.

Artículo 17.- Derogado.

Artículo 18.- La Comisión estará obligada a crear una Unidad de Enlace mediante la cual los Ciudadanos tengan Acceso a la Información.

INICIATIVA DE REFORMA POR LA CUAL SE ADICIONA UN TÍTULO IV A LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I, II Y III DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS SOCIALES CONTENIDOS EN EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 2º DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

TITULO IV "DE LAS ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE LSO DERECHOS SOCIALES CONTENIDOS EN EL APARTADO B DEL ARTÍCULO 2º CONSTITUCIONAL".

Capítulo I Disposiciones Generales.

Artículo 74.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocerá y resolverá con base en las disposiciones del presente Título, las Acciones para la Protección de los Derechos Sociales, contenidos en el Apartado B del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. A falta de disposición expresa, se estará a lo establecido por el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Artículo 75.- Tendrán el carácter de parte en las Acciones:

- I Una quinta parte de los miembros de la Diputación Federal (100 Diputados.)
- II Una quinta parte de los miembros del Senado. (25 Senadores)
- III Dos terceras partes de los miembros de las Legislaturas Locales.
- IV Dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Legislativa del D.F.
- V Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación
- VI Presidente de la República.
- VII Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- VIII Presidentes de las Comisiones Estatales de Derechos Humanos.
- IX Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

Artículo 76.- En las Acciones para la Protección de los Derechos Sociales, contenidos en el Apartado B del Artículo 2º Constitucional, se aplicarán en todo aquello que no se encuentre previsto en este Título, las disposiciones contenidas en el Título II.

Artículo 77.- El plazo para ejercitar la Acción para la Protección de los Derechos Sociales, contenidos en el Apartado B del Artículo 2º Constitucional, no fenecerá por el simple paso del tiempo.

Artículo 78.- La demanda por la que se ejercita la Acción para la Protección de los Derechos Sociales contenidos en el Apartado B del Artículo 2º Constitucional, deberá contener :

I Nombre y firma de los promoventes

II Órganos de Gobierno que hubieran omitido la actividad tendiente a promover o garantizar los Derechos Sociales.

III El señalamiento expreso de la afectación sufrida por el Grupo Indígena, al violentarse los Derechos Sociales contenidos en el Apartado B del Artículo 2º Constitucional.

IV Preceptos Constitucionales violados.

Capítulo II Del Procedimiento

Artículo 79 .- El Procedimiento podrá ser iniciado por cualquiera de los Órganos de Gobierno, mencionados en el artículo 75, de esta Ley ó directamente por los Representantes de las Comunidades Indígenas, a través del Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas; mediante Dictamen del Consejo Consultivo.

Cuando sean los representantes de las Comunidades Indígenas, quienes presenten la Acción, el procedimiento será

I La Acción se presentará ante el Consejo Consultivo de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

II El Consejo Consultivo deberá analizar la procedencia del Recurso, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de la Propuesta presentada por el

representante de la Comunidad Indígena. El análisis versará en dos sentidos principales:

- A) Procedencia de fondo de asunto (que efectivamente exista una violación a los Derechos Sociales del grupo indígena),
- B) Requisitos de forma, que den viabilidad al recurso.

III El Consejo Consultivo. emitirá un dictamen ante el Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión. si el dictamen es positivo, será obligatorio para el Presidente de la Junta de la Comisión interponer ante la Corte, la Acción Si el dictamen fuera negativo, el Presidente de la Junta de Gobierno de la Comisión, podrá o no interponer dicha Acción.

Artículo 80.- Las Acciones que se interpongan, se dirigirán al Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien observará que se llenen los requisitos de procedencia y turnará el Expediente a dos Ministros relatores.

Si fuera el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien interpusiera el medio de control, de *iure* lo turnará al Pleno de la Corte. Para que mediante votación de mayoría relativa se designe a dos Ministros Relatores.

Artículo 81.- Una vez Admitida la Acción y turnada a los Ministros Relatores, el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, notificará a la Autoridad responsable de la violación por omisión de Derechos Sociales, para que en un lapso no mayor a 30 días, la Autoridad responsable presente su posición respecto del asunto, así como las probanzas que lo puedan deslindar de su responsabilidad.

En la misma notificación, el Ministro Presidente señalará fecha para que se celebre Audiencia de Ley, la cual se llevará a cabo dentro de los 30 días siguientes a la fecha establecida para la contestación de la demanda.

Artículo 82.- En la Audiencia de Ley, se escuchará a las partes para que expongan lo que a su derecho convenga. En esta misma Audiencia se desahogarán las pruebas exhibidas por las partes. se formularán alegatos, y al cierre de la Audiencia se dictará fecha para escuchar sentencia.

Artículo 83.- Al cierre de la Audiencia, los Ministros Relatores, formularán un proyecto de sentencia, en un término no mayor a 30 días, que deberá ser sometido a votación ante el Pleno, de forma inmediata a la entrega del mismo.

Artículo 84.- La votación del Proyecto de Sentencia deberá ser realizada por Mayoría simple y la Sentencia podrá ser en dos Sentidos:

I En sentido negativo: liberando a la autoridad de la responsabilidad u omisión por la cual fue demandada.

II En sentido positivo, reconociendo la violación por omisión de la Autoridad Responsable.

En caso de que el Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sea quien haya interpuesto el medio de control, no podrá actuar en la Audiencia (ni con voz ni con voto) de igual modo, no podrá votar el proyecto de Sentencia en el Pleno, transfiriendo su voto de calidad al Ministro que se considere como decano, en caso de empate.

Artículo 85.- Cuando la autoridad demandada sea considerada como responsable de la omisión, la Sentencia deberá obligar de manera expresa a la Actuación de la Autoridad, es decir, se le obligará a la realización de las acciones impuestas por la Constitución

Artículo 86.- Con objeto de verificar la Ejecución de la Sentencia, la Autoridad responsable, rendirá un informe a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Dicho informe deberá contener de manera detallada, las Acciones realizadas para subsanar la omisión que violentó Derechos Sociales.

Artículo 87.- Será aplicable al Fracción XVI, Párrafo II del artículo 107 Constitucional, en lo relativo al cumplimiento sustituto de la Sentencia.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- El rezago de más de 500 años de los Pueblos Indígenas trae en consecuencia que el problema indígena deba estudiarse, analizarse y entenderse desde un enfoque histórico, social, político, cultura y jurídico, entre otros, por ello, en este trabajo, se hace un análisis con enfoque histórico, político y cultural, para presentar la propuesta de carácter jurídico, que nos permita mejorar la legislación en materia indígena, sin dejar de lado otros enfoques disciplinarios.

SEGUNDA.- Para la mejor comprensión de este trabajo, se entenderá por: Pueblos Indígenas: aquellas comunidades que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas parte de ellas.

Constitución: Es el Conjunto de Decisiones Políticas Fundamentales, que adoptan los actores Reales de Poder y que determinan el ser o modo de ser de un Estado; estas decisiones son expresadas mediante normas jurídicas con el fin de darles permanencia obligatoriedad.

Estado: Es por excelencia la Organización del Poder Político, que mediante sus instituciones y las personas legitimadas para ello, determinan el ser o modo de ser de dicha organización.

Soberanía: La Soberanía es un poder absoluto y supremo, es un concepto de naturaleza política, de lucha por el poder, es decir, vinculado al origen y ejercicio del poder, es por lo tanto un fenómeno de naturaleza real y no formal.

Poder Constituyente Permanente: El Poder Constituyente es un concepto vinculado, directamente a la Soberanía, ya que comparte su misma naturaleza y características y el único que las distingue, es que su expresión se da en momentos distintos. Es decir, el Poder Constituyente es un Poder o Capacidad real que determina el ser o modo de ser del Estado. El poder Constituyente tiene las siguientes características: originario, porque no existe ningún poder antes de él, su naturaleza es de carácter político, porque proviene de un pacto social entre Factores Reales de Poder, ilimitado ya que no tiene más límites que su propia fuerza real y es soberano ya que no reconoce un condicionamiento previo ni un orden jurídico anterior que actúe de manera vinculante.

Órganos Constituidos: Los órganos constituidos son aquellos que tienen una esfera de competencia predeterminada en el texto constitucional y que bajo ninguna circunstancia podrán realizar actos de naturaleza constituyente, dado que son derivados del poder constituyente, su naturaleza es jurídica. Actúan en una esfera competencial, por lo cual son limitados y siempre serán dependientes de los órganos constituidos.

Órganos Constitucionales Autónomos, son órganos que tienen por objeto, mantener el equilibrio constitucional, propiciando una mejor distribución de funciones del Gobierno. Estos Órganos tienen como característica, la autonomía y la independencia administrativa y financiera, heterogeneidad en la integración de sus miembros; pluralidad y transparencia.

Autonomía: Es la libre actuación de un Órgano, dentro de ciertos límites, establecidos en su esfera competencial, sin intervención de ninguna otra entidad, órgano o poder.

TERCERA.- El problema indígena surge con la colonización de México y es por lo que a partir de este momento, diversas normas jurídicas, buscan una solución a dicho problema. Estas normas jurídicas, pueden estudiarse en tres grandes bloques: A) El enfoque del problema indígena en México Colonial, B) El enfoque del problema indígena en el México Independiente, hasta la Constitución de 1917. C) El enfoque a

partir del recrudecimiento del problema indígena en México, derivado del levantamiento del EZLN en 1994.

CUARTA.- El enfoque del problema en el México Colonial, se deriva en dos denominados jurídicos principales: las leyes de Indias, en las cuales solamente el libro I, contempla lo referente a los Indios; cómo debían ser tratados y cómo funcionaría la jura del repartimiento de indígenas. Por otro lado la Constitución de Cádiz no observa ninguna disposición expresa que favorezca los derechos de los indígenas, por el contrario, la desigualdad de las garantías de seguridad y libertades que expresamente protegían a los Españoles, se convirtieron en un instrumento de opresión y rezago para los indígenas.

QUINTA.- Con la guerra de independencia, surgen documentos como los Sentimientos de la Nación, en los cuales a pesar de que no existe disposición expresa que proteja a los indígenas, contenía disposiciones tendientes a erradicar la discriminación de castas, situación que de manera indirecta trataba de proteger al pueblo indígena.

SEXTA.- La Constitución Liberal de 1824, no contiene normas que pretendan solucionar o garantizar los derechos de los indígenas, esto se debe a su propia naturaleza (liberal) que únicamente pretendía, proteger, aquellas clases que gozaban de propiedad y que necesitaban garantizar su libertad de actuación ante el Estado.

SÉPTIMA.- Los documentos Constitucionales denominados: Siete Leyes fundamentales de México, Bases de Tacubaya de 1842, Bases Orgánicas de 1843, Constitución Federal de 1857, no contienen ninguna disposición que pretenda atender el problema indígena, esto se debe a que en esa época en nuestro país, se vivían luchas políticas orientadas al fortalecimiento de la república y a la consolidación de la alianza partidista entre liberales y conservadores.

OCTAVA.- Es hasta el año de 1917, con el surgimiento de la Constitución que se introduce la protección de los derechos sociales; en artículos como el 27º, 28º etc, mediante los cuales distintos grupos vulnerables se veían favorecidos como por ejemplo en la regulación de la tenencia de la tierra. Lo anterior se debe a que la Constitución de 1917 surge luego de una revolución de carácter social, en la que resultan vencedores grupos como el obrero y el campesino. Sin embargo no existió una disposición expresa en el texto original de la Constitución de 1917 que protegiera los derechos indígenas.

NOVENA.- Es a finales de los ochentas, como resultados de las políticas neoliberales de Carlos Salinas de Gortari, comienzan a verse más afectadas y marginadas las comunidades indígenas, trayendo aparejado malestares sociales que incluso llegaron a manifestarse de manera violenta en algunos Estados de la República, principalmente el sureste. En respuesta a lo anterior, el Gobierno presenta la iniciativa de reforma al artículo 4º Constitucional de 1992, en la cual por primera vez se reconocen en rango constitucional los derechos indígenas, pero sin resolverse en forma alguna la problemática existente.

DÉCIMA.- Es a principios de la década de 1990, que en el Sureste del país comienzan a surgir, diversos grupos armados con carácter de guerrilla, como la Unión General de Obreros y Campesinos, la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria, El Partido de los Pobres y por supuesto el Ejército Zapatista de Liberación Nacional. Este último generó un movimiento que de inicio tuvo un soporte en la teología de la liberación, respaldado en la Diócesis de Don Samuel Ruiz, pero que posteriormente enfrentaron un rompimiento al momento de ejercitar acciones tendientes a levantar las armas.

DÉCIMA PRIMERA.- El levantamiento del 1 de enero de 1994, encabezado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional, difundió no solo a nivel nacional, sino internacional, un contexto violento en el cual se demandaba la introducción de los

ueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, quien los había abandonado en el zago.

DÉCIMA SEGUNDA.- Como respuesta a los acontecimientos violentos, de los primeros días de enero de 1994, se ve la necesidad de llegar a acuerdos para dar respuesta a las demandas indígenas, dando como resultado los Acuerdos de San Andrés Larrainzar; asimismo se ve la necesidad de proteger los acuerdos logrados, en un marco legal que garantizara en forma real las demandas indígenas, como autonomía, introducción a la jurisdicción del Estado, etc. Surge la Comisión de Concordia y Pacificación, con objeto de dar permanencia y protección a los Acuerdos de San Andrés.

DÉCIMA TERCERA.- Es en la Comisión de Concordia y Pacificación que se genera la primera propuesta de iniciativa de reforma que recogía los acuerdos tomados en San Andrés Larrainzar, posteriormente, en el primer periodo ordinario de sesiones de 1998, se presentan tres iniciativas de reforma constitucional en materia indígena. Por el Ejecutivo Federal, el Partido Acción Nacional y el Partido Verde Ecologista de México respectivamente.

DÉCIMA CUARTA.- De la exposición de motivos de la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena, se desprende que la reforma retomó las demandas plasmadas en los Acuerdos de San Andrés; así como la propuesta de iniciativa presentada por la Comisión de Concordia y Pacificación y la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal.

DÉCIMA QUINTA.- El 14 de Agosto de 2001, entra en vigor la una reforma constitucional al artículo 2º, esta reforma, se da en dos sentidos, específicamente analizados, por una parte retoma reconocimiento de la pluriculturalidad de la Nación, incluyendo a los pueblos indígenas como parte importante de la Nación, asimismo les reconoce autonomía necesaria para su libre determinación y elección de sus autoridades, de acuerdo a sus usos y costumbres, y dentro del marco legal vigente. Por

tra parte contempla dos apartados en los cuales, el Apartado A, señala que se garantizarán derechos de convivencia y organización social, aplicación de sistemas normativos, preservación de sus lenguas, conserva y mejora de su hábitat y acceso a la jurisdicción del Estado. Garantías que tienen una estructura principalmente individual, El apartado B obliga al Estado a promover igualdad de oportunidades de los indígenas, eliminar prácticas discriminatorias y señala una serie de declaraciones que tienen por objeto garantizar derechos sociales de los grupos indígenas. De la citada reforma en materia indígena, se crea la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

DÉCIMA SEXTA.- Del análisis a la Reforma de 2001, encontramos dos efectos básicos, susceptibles de mejora: por una parte encontramos que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, tiene naturaleza de órgano descentralizado del Poder Ejecutivo, esta naturaleza impide que la Comisión, sea un verdadero vigilante, promotor y garante de los derechos establecidos en el artículo 2º constitucional. Por otro lado, encontramos que los derechos sociales contenidos en el apartado B, del artículo 2º Constitucional, no tienen un medio jurídico a través del cual puedan garantizarse.

DÉCIMA SEPTIMA.- En función a las deficiencias señaladas en la Conclusión anterior, propongo, reformas en la legislación que permitan mejorar la actual legislación en materia indígena, con objeto de garantizar en forma real los derechos contenidos en los Apartados A y B del artículo 2º, para hacer congruente esta reforma, con la propia exposición de motivos que señala que la reforma Constitucional en materia de derechos y cultura indígenas, debe significar un cambio jurídico decisivo para el futuro del país.

DÉCIMA OCTAVA.- Se propone una reforma político administrativa a la Comisión Nacional para la Protección de los Derechos Indígenas que;

a) Convierta a la Comisión, en un Órgano Constitucional que goce de Autonomía de gestión y financiera,

b) Transformación y reestructura de sus órganos internos (Junta de Gobierno, Dirección General y Consejo Consultivo) Con objeto de hacer concordante la estructura del órgano con su naturaleza jurídica de Órgano Constitucional Autónomo.

DÉCIMA NOVENA.- Propongo una reforma jurídica mediante la cual se crea un nuevo medio de control de la Constitucionalidad denominado Acción para la protección de los Derechos Sociales contenidos en el Artículo 2º Constitucional. Así como la generación del Procedimiento jurídico necesario para el ejercicio de esta Acción.

VIGÉSIMA.- Para la consolidación de las Reformas mencionadas, en las conclusiones Décimo Sexta y Décimo Séptima, genero las siguientes iniciativas de ley.

a) Iniciativa de Reforma Constitucional el Párrafo Duodécimo, del Apartado B, del artículo 2º y que convierte a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en un Organismo Constitucional Autónomo.

b) Iniciativa de Reforma Constitucional a la Fracción III y adición de una Fracción / al Artículo 105 Constitucional en materia de protección y garantización de los derechos Indígenas, contenidos en el Apartado B, del artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

c) Iniciativa de Reforma que modifica los artículo 1º, 2 párrafo primero, 3, 6, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 18, adiciona los artículos 9 bis y 13 bis, y deroga los artículos 4º y 17 de la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

d) Iniciativa de Reforma, por la cual se adiciona un Título IV, a la Ley Reglamentaria, de las Fracciones I, II y III del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de Acciones para la protección de los derechos Sociales Contenidos en el Apartado B del Artículo 2º Constitucional.

BIBLIOGRAFIA.

1. ARELLANO GARCIA, Carlos, **"Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica"** 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001
2. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, **"Derecho Constitucional Mexicano"**, 14ª edición, Ed. Porrúa. México, 2001.
3. CÁRDENAS GARCÍA, Jaime, "Una Constitución para la Democracia, propuestas para un nuevo orden constitucional", UNAM, México, 2000
4. CARPIZO MC GREGOR, Jorge, **"Estudios Constitucionales"**, 2ª edición, Porrúa, México, 1999.
5. CARPIZO, Jorge, **"La Constitución mexicana de 1917"**, Editorial UNAM, México, 1973.
6. COVIAN ANDRADE, Miguel, **"Teoría Constitucional"**, 2ª edición, México, 2000.
7. COVIAN ANDRADE Miguel, **"El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado"**, Ed. CEIPC, México 2000.
8. COSSÍO DÍAZ, José Ramón, et al, **"Derechos y Cultura Indígena, Los dilemas del debate jurídico"**, Miguel Angel Porrúa, México, 1998.
9. CALZADA PADRON, Feliciano **"Derecho constitucional"** Editorial Harla-Oxford University Press. México, 1988.
10. DEL CASTILLO DEL VALLE, Alberto **"Primer Curso de Amparo"**, 1ª Edición, Editorial Edal, México, 1988.
11. FIX ZAMUDIO, Héctor, **"Derecho Constitucional Mexicano y Comparado"** 2ª edición, Porrúa, México, 2001.

12. FLORIS MARGADANT, Guillermo, **"Introducción a la Historia del Derecho Mexicano"** 14^o edición, Editorial Esfinge, México, 1997,

13. GARCIA MAYNES, Eduardo, "Introducción al Estudio del Derecho", 41^a Edición, Editorial Porrúa, México, 1990.

14. GARCÍA PELAYO, Manuel, **"El status del Tribunal constitucional"**, Revista Española de derecho Constitucional. núm. 1, Madrid, Centro de estudios Constitucionales.

15. GUITRON FUENTEVILLA, Julián, **"Tesis"**, Editorial Promociones Jurídicas y Culturales, México, 1991.

16. HABERLE, Peter. **"El Estado Constitucional"** Primera Edición, Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M. México, 2001

17. HELLER, Herman, "Teoría del Estado". Fondo de Cultura Económica, México, 1992

18. JELLINEK, **Teoría General del Estado**, trad, de Fernando de los Ríos, Buenos Aires, Albatros, 1981.

19. KELSEN, Hans. "Teoría General del Estado" Traducción de Luis Legal Lacambra. Editora Nacional, México, 1980.

20. KRAUZE, Enrique **"Siglo de Caudillos" Biografía política de México (1810-1910)**", Colección Andanzas, Tusquets Editores, 17^o Edición, México, 1999.

21. LARA PORTE, Rodolfo, **"Los Derechos Humanos en el Constitucionalismo Mexicano"**, Editorial Porrúa, UNAM, México, 1997

22. LASSALLE, Ferdinand. **¿Qué es una constitución?** 4^a edición, Coyoacán S.A. de C.V., México, 1997.

23. MORA DONATTO, Cecilia "El valor de la Constitución Normativa", Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M. México, 2002

24. NORIEGA Alfonso, **"El pensamiento conservador y el conservadurismo mexicano"**, Editorial UNAM, México, 1972

25. OCEGUEDA CRUZ, Alfonso, **"Conferencia "El artículo 115 Constitucional y los Derechos Indígenas"** Conferencia dictada en la Comisión de Estudios Legislativos de la Cámara de Diputados. México, 2000.

26. RABASA. Emilio **"La Constitución y la dictadura"**, México, 1956

27. RABASA Emilio, **"Mexicano esta es tu Constitución"**, et al. Ed. Miguel Angel Porrúa. México, 1996.

28. SAYEG HELÚ, Jorge, **"El Constitucionalismo Social Mexicano, La integración constitucional de México (1908-1988)"**, 1ª reimpression, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1996,

29. SCHMITT, Carl, **"Teoría de la Constitución"**, Ed. Nacional, México, 1981.

30. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, **"Historia del Derecho Mexicano"**, 8ª edición, Ed. Porrúa, México, 2001

31. TELLO DÍAZ, Carlos, **"La Rebelión de las Cañadas, Origen y ascenso del EZLN"**, Ediciones Cal y Arena, México, 1995

32. TENA RAMÍREZ, Felipe, **"Derecho Constitucional Mexicano"** 17ª edición, Porrúa, México, 1980,

33. TENA RAMÍREZ, Felipe, **"Leyes Fundamentales de México, 1808-1997"** 20ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

34. VALADEZ, Diego **Constitución y Democracia**, Primera Reimpression, Instituto de Investigacione Jurídicas, U.N.A.M., México, 2002.

LEGISLACIÓN NACIONAL

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Reglamentaria de las Fracciones I, II Y III del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
3. Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
4. Iniciativa de Reforma. Proyecto de Decreto que reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia indígena. (Dictamen de primera lectura), Legislatura LVIII, Segundo Periodo Ordinario, 25 de abril de 2001.

TESIS DE JURISPRUDENCIA.

1. Reforma Constitucional en materia de Derechos de los Indígenas. Carece de interés jurídico una comunidad indígena para reclamar en Juicio de Amparo el proceso relativo.
2. Procedimiento de Reformas y Adiciones a la Constitución Federal. No es susceptible de control jurisdiccional.

OTRAS FUENTES.

1. Acciones de Gobierno para el Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas 2001-2003, Comisión Nacional para el desarrollo de los Pueblos Indígenas. 1ª Edición, México, 2004, pág. 64
2. PADRON GONZÁLEZ ROSA CRISTINA, Crónica de las Controversias Constitucionales en Materia Indígena, Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 26 de agosto de 2001

SITIOS EN INTERNET (WEB SITES)

www.juridicas.unam.mx (Instituto de Investigaciones Jurídicas U.N.A.M.)

www.scjn.gob.mx (Suprema Corte de Justicia de la Nación de México)

www.cddhcu.gob.mx (Cámara de Diputados)

<http://cdi.gob.mx> (Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas)