



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

---

---

FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y DE LA SEGURIDAD  
SOCIAL

EL CONVENIO 169 DE LA  
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN EL  
SISTEMA JURÍDICO LABORAL MEXICANO

T E S I S

QUE PARA OPTAR POR EL TÍTULO DE  
LICENCIADA EN DERECHO

PRESENTA:

**JAZMIN RIVERA LÓPEZ**

ASESOR: MTRO. ENRIQUE LARIOS.



México D.F. Ciudad Universitaria, 2007



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

*Al indígena;*  
*Al obrero;*  
*Al campesino;*  
*Al comerciante;*  
*A la UNAM...*

A LA MEMORIA DE MI ABUELITA  
MELY:

*Porque tu ejemplo, tu recuerdo, tu cariño y tus consejos han guiado cada día de mi vida. Porque los cimientos de mi persona se construyeron con tus valores. Pero sobre todo, porque te llevo conmigo, lo que soy es por ti...*

A MIS TIOS SERGIO, FRANCISCO,  
OFELIA, JULIO, Y MANUEL LÓPEZ  
FERNÁNDEZ:

*Más que mis tíos han sido mis padres. Cada uno, con su particular estilo, me dio su mano y me guió para seguir el camino correcto. En los momentos de soledad se hacen presentes y me recuerdan que tengo la gran fortuna de contar con ustedes. Sólo puedo decirles GRACIAS y recordarles que una parte de mí se encuentra en ustedes.*

A MI FAMILIA.

*La vida me concedió la bendición de ser parte de una familia que me recuerda que lo importante es continuar de pie y en constante lucha. Cada elemento de mi familia es importante, sin embargo, deseo agradecer y reconocer a mi tío Jorge Zaragoza Badillo por sus consejos, pláticas, apoyo constante y por su ejemplo; a mi tía Reyna Badillo por sus palabras y bendiciones y a mi tía Laura Hernández en quien reconozco su bondad.*

A MI MADRE YOLANDA LÓPEZ  
FERNÁNDEZ.

*En principio por darme la vida, el amor y la fuerza necesaria para aprovecharla, disfrutarla y hacer de mí una mujer perseverante y completa. Cada una de las metas cumplidas se inspira en ti y en los cariños, cuidados y fuerza que me das y sobre todo en tus sacrificios. Tengo presente que nada será suficiente para corresponderte, sólo me queda recordarte que TE QUIERO.*

A MI PADRE ALFONSO RIVERA  
OCAÑA.

*El respaldo y apoyo que me das es primordial para alcanzar cualquier objetivo. Tu coraje y perseverancia me escoltan en el camino que recorro y me recuerdan que puedo alcanzar lo que me proponga. Porque permaneciste a mi lado cuando te necesité, recuerda que TE QUIERO.*

AL LICENCIADO JOSÉ ANTONIO  
CARBAJAL MEDINA.

*Porque he tenido el honor de conservar su amistad. Le agradezco sus consejos y pláticas. La comunidad universitaria debe sentirse enaltecida de por contar con un integrante de su valor, no sólo académico, sino humano, y yo me siento honrada de atesorar su amistad. Exteriorizándole que conservo un profundo respeto, admiración y cariño.*

AL MAESTRO ENRIQUE LARIOS

*La vida fue generosa con mi persona al darme la oportunidad de contar con su guía. El significado y gran valor de nuestra querida UNAM nace y crece en personas valiosas, honestas, humanas, concientes y admirables como usted. Le reitero el agradecimiento, respeto, admiración y gran aprecio que le guardo.*

A LA LICENCIADA ELIZABETH VILLA ZARCO

*Gracias por tu paciencia, apoyo, tiempo, pero sobre todo por tu amistad. Reconozco lo afortunada que soy por contar con una persona sincera, humana, fuerte y sencilla como mi amiga.*

*A todas aquellas personas y amigos, especialmente a DIANA ELISA PAYAN PICASSO, porque en alguna parte de mi camino encontraron la palabra adecuada para alentarme, siendo además un apoyo importante y una grata compañía.*

AL LICENCIADO LAURO SOL OREA

*A quien admiro por su humildad, conciencia y labor social. Le agradezco el apoyo y confianza puestos en mí y le manifiesto el respeto y admiración que le tengo.*

AL LICENCIADO DAMIÁN COCOLETZI VÁZQUEZ.

*Fuiste uno de los principales soportes en una parte de mi vida. Llevas contigo una porción de mi camino y te agradezco por las palabras, fortaleza, risas, apoyo y amor brindados. Gracias por la Tregua... AL LICENCIADO MAURICIO CASTILLO CORREA Y A SU ESPOSA Y AMIGA MÍA ANA PATRICIA LÓPEZ LÓPEZ*

*A quienes les agradezco el apoyo brindado profesionalmente, pero sobre todo por darme la oportunidad de contar con su amistad. Reiterándoles el respeto y aprecio que les conservo.*

**EL CONVENIO 169 DE LA  
ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO EN EL  
SISTEMA JURÍDICO LABORAL MEXICANO**

**Índice**

	<b>Página</b>
<b>Introducción</b>	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>Conceptos</b>	
1. Trabajo.....	2
2. Derecho Social.....	5
3. Derecho del Trabajo.....	8
4. Relación de Trabajo.....	10
5. Trabajador.....	13
6. Patrón.....	16
7. Seguridad Social.....	20
8. Derecho de la Seguridad Social.....	26
9. Derecho Internacional del Trabajo.....	27
10. Organización Internacional.....	31
11. Convenio Internacional.....	34
12. Organización Internacional del Trabajo.....	39
13. Gobierno.....	42
14. Estado.....	44
15. Indígena.....	46

16. Derecho Indígena.....	49
17. Justicia Social.....	53

## **CAPÍTULO II**

### **Antecedentes**

1. Mesoamérica-Conquista-Colonia.....	57
2. Independencia.....	65
3. México Independiente- Siglo XIX.....	67
4. Porfiriato-Revolución Mexicana.....	73
5. Constitución de 1917.....	76
6. 1919, Creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).....	78
7. Convenios celebrados en la OIT; los ratificados por México referentes a los Pueblos Indígenas y Tribales.....	82
8. Indigenismo en el México contemporáneo y creación del Instituto Nacional Indigenista.....	83
9. Ley Federal del Trabajo de 1931.....	92
10. Ley Federal del Trabajo de 1970.....	94
11. Artículo 2 Constitucional.....	96
12. Artículo 4 Constitucional.....	102
13. Artículo 123 Constitucional.....	107
14. Constitución y Legislaciones Locales.....	110
15. Legislación relacionada con Derechos Indígenas.....	115

### **CAPITULO III**

#### **Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales**

1. Origen del Convenio.....	119
2. Datos Generales y objetivos del Convenio.....	125
3. Ratificaciones que ha recibido el Convenio.....	127
4. Aplicación.....	127
5. Normas Multidisciplinarias, distintas al Trabajo y Seguridad Social en el Convenio 169.....	130
6. Normas Laborales en el Convenio.....	136
7. Normas de Salud y Seguridad Social en el Convenio.....	140
8. Recomendaciones de la OIT.....	141

### **CAPÍTULO IV**

#### **Aplicación del Convenio 169 de la OIT**

1. Diversidad de Pueblos Indígenas Mexicanos.....	148
2. Reforma Constitucional y Convenio 169 de la OIT.....	167
3. Indicadores Socioeconómicos de la Población Indígena.....	177
4. Salud en los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OT.....	181
5. Derecho al Trabajo, a la Salud y a la Seguridad Social como Derechos Humanos.....	191
6. Acciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.....	192
7. Migración.....	196



8. Ley Federal del Trabajo y el Convenio 169 de la OIT.....	200
9. Autoridades Laborales y el Convenio 169.....	211
10. Reclamaciones ante la OIT por Incumplimiento del Convenio 169.....	216
<b>Conclusiones</b> .....	226
<b>Bibliografía</b> .....	234

## Introducción

El derecho del trabajo es el fruto de intensas y permanentes luchas por parte de la clase trabajadora, pues uno de los principales problemas del mundo es la incorrecta, injusta e inequitativa distribución de la riqueza entre los diferentes sectores de la población, en este caso, entre los que representan al capital y al trabajo.

Existe una parte de la población, que se encuentran en condiciones de mayor desigualdad que la clase obrera y que requieren medidas emergentes e incluyentes en las normas jurídicas para que tengan la oportunidad de alcanzar un bienestar individual y familiar, se trata de los pueblos indígenas.

La clase obrera es un grupo débil y por ello es indispensable dar un tratamiento especial en el ámbito jurídico, sin embargo, es más débil la clase indígena, pues es un sector de la sociedad que por sus características, costumbres y lenguaje se encuentra en desventaja con el resto de la población, siendo víctimas de desigualdad y discriminación, de rezago cultural, educativo, económico, de salud y de trabajo.

Los pueblos indígenas son un componente importante e indispensable de un país, principalmente en México que se distingue por su diversidad, siendo responsabilidad del gobierno y de la sociedad la inclusión y el desarrollo de los mismos. Además, es indispensable que se conserven y prosperen sus características, su cultura, su lengua, y sus valores, pues todo ello es lo que conforma la cultura de nuestro país.

Es por ello que la Organización Internacional del Trabajo celebró el Convenio 169 de los Pueblos Indígenas y Tribales en 1989, con antecedente del Convenio 107 de Poblaciones Indígenas y Tribales del año 1957.

México ratificó el Convenio 169 de los Pueblos Indígenas y Tribales el 5 de septiembre de 1990. Nos encontramos a más de dieciséis años de la ratificación y los pueblos indígenas de nuestro país debieran estar presentes en los diferentes ámbitos sociales, económicos, académicos, políticos y sobre todo laborales, interactuando con en el resto de la población y con el pleno goce de los derechos humanos indispensables; pero a su vez, conservando sus costumbres, características, cultura, lenguas, creencias, valores e ideologías y olvidándose del retraso en el que han sido conservados por siglos.

Al ratificar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, México se obliga a garantizar el cumplimiento de las normas que en él se contienen, sin embargo, los resultados son pobres y lejanos al fin que persigue la Organización Internacional del Trabajo al celebrar el citado convenio. México se encuentra alejado de cumplir con este objetivo y quizá de comenzararlo, pues cada día los pueblos indígenas presentan carencias más acentuadas en su vida cotidiana, sobre todo en el ámbito del trabajo.

De tal forma que en la presente investigación se analizará la manera en la que el Gobierno Mexicano ha intentado cumplir con el Convenio 169 de la OIT. La presente tesis consta de cuatro capítulos; de los cuales el primero se concreta a delimitar los conceptos fundamentales que se utilizarán en el desarrollo de la presente; el segundo capítulo abarca un esbozo de los antecedentes de los pueblos indígenas y el proceso histórico que han transitado; el tercer capítulo tiene como objetivo examinar los dos instrumentos internacionales base de la investigación: el Convenio 169, así como, su recomendación 104 para la aplicación del Convenio; por último, el capítulo cuarto muestra la importancia de la diversidad indígena e indica las acciones que el gobierno ha implementado para el cumplimiento del Convenio referido, de igual forma, las normas indígenas en legislación laboral.

**CAPÍTULO I**  
**CONCEPTOS**

El presente capítulo cumple con una función didáctica, consistente en facilitar el análisis y entendimiento del tema que nos ocupa. Se presentan los conceptos generales que utilizaremos en el resto de la investigación, con el fin de obtener una comprensión adecuada y realista de la situación indígena en México y su vida laboral. En este capítulo encontraremos conceptos no sólo referentes al derecho del trabajo, sino a las ramas del derecho internacional y del derecho indígena.

## 1. Trabajo

El trabajo ha estado vinculado con el hombre durante las diferentes etapas de su historia; dependiendo de éstas se tiene una visión y regulación diferente de él.

Durante la edad antigua, se concebía al trabajo como algo denigrante y destinado a los esclavos, reservando las actividades dedicadas a la filosofía, política y guerra a los que se consideraba “personas” y a los nobles, tomando en cuenta, que los esclavos no alcanzaban tal categoría pues eran vistos como cosas.<sup>1</sup>

Con el crecimiento de la población y la escasez de esclavos, el trabajo fue una actividad que realizaban también los hombres libres, quienes ofrecían sus servicios en arrendamiento.

Para la edad media surgieron los gremios, que destacan por conformarse por personas dedicadas a una misma actividad, siendo ellos quienes determinan las condiciones bajo las cuales han de prestar sus servicios. Así mismo, se incrementan las familias de artesanos, quienes se convierten en grandes empresas, engrosando las filas de los gremios.

---

<sup>1</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo VIII. UNAM. Porrúa. México 1998. p 302.

El 12 de Marzo de 1776, con el Edicto de Turgot, se postula la libertad de trabajo como un derecho natural del hombre; lo anterior quedó fortalecido con la Declaración de Francia de 1789 y la de Apatzingan, México en 1814, elevando tal derecho a la categoría de Derechos Universales del Individuo.<sup>2</sup>

El constituyente de 1857, reconoce, en el artículo 4 de la Constitución de ese año, la libertad de toda persona a dedicarse al trabajo que desee.

No obstante, Carlos Marx afirma que el trabajo es una mercancía; idea que es superada con la primera “Declaración Constitucional de Derechos Sociales”, de 1917, en el Constituyente de Querétaro, México; y en 1919, por el Tratado de Versalles, en donde se afirma que: “El principio rector del derecho internacional del trabajo consiste en negar que el trabajo sea considerado como mercancía por no ser un artículo de comercio”.<sup>3</sup> Este principio rector del Derecho del Trabajo fue adoptado en la Carta de la Organización de los Estados Americanos.

En el artículo 3º, de la Ley Federal del Trabajo vigente, encontramos algunos de los principios protectores del trabajo: “El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es un artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo preste y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia”.

Del análisis de este precepto encontramos que el trabajo es un derecho y deber sociales: recordemos que todo individuo que vive en sociedad adquiere derechos y obligaciones; tiene como derecho exigir a la propia sociedad y al Estado el acceso a un trabajo digno, que prevea las condiciones de vida para sí y para su familia. A su vez, el individuo debe ser útil a la sociedad por medio de su trabajo, como lo prevalece el precepto constitucional 123.

---

<sup>2</sup> DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo. Tomo I. Novena edición. Porrúa. México 1999. Págs. 6 y 7.

<sup>3</sup> DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décimo primera ed. Ed. Porrúa, México, 2000. p. 21

El trabajo no es un artículo de comercio: Se reconoce al trabajador como un ser humano y no como una cosa o una máquina, lo cual trasciende en la integridad del hombre. Se superan las falsas ideas de que solo es propio de esclavos que a su vez, son tratados como cosas.

“El trabajo exige respeto para las libertades y dignidad para quien lo presta”; principio que se sustenta en la idea de la libertad del hombre para elegir la actividad o profesión a la que se dedique.

“El trabajo debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia”. Éste principio es el más alejado de la práctica, constituye el proveer al trabajador y a su familia, de las necesidades materiales, espirituales y culturales, para lograr una vida decorosa. Lo anterior es complejo debido a las políticas y formas de gobierno, cuyos propósitos no son los de hacer cumplir tales principios.

La Ley Federal del Trabajo lo define, en su artículo 8º como: “Toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio”

Igualmente, encontramos en la definición, que el trabajo corresponde a los seres humanos, no a objetos, máquinas o cosas. Así mismo, se visualiza al trabajo, no sólo como una actividad física, sino intelectual, independientemente del grado de preparación.

Al respecto el Diccionario de la Real Academia Española define al trabajo como: “el esfuerzo humano aplicado a la producción de la riqueza”<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa, Tomo IV. UNAM. México 1998. p 3705.

De tal forma, prevalece el reconocimiento del trabajo como una actividad que sólo puede realizarse por una persona, por un humano, mas no por una cosa o un animal, como se pensaba. Determinando, como fin de esta actividad, la obtención de la riqueza.

Se concibe al trabajo como un "esfuerzo", lo que es posible que derive de la teoría cristiana, en donde se impone un castigo por Dios al caer en el pecado, como lo dice el Antiguo Testamento, cuando Dios condena a Adán a sacar el alimento de la tierra con grandes fatigas y a comer el pan mediante el sudor de su rostro.<sup>5</sup>

Para los efectos de la presente, conceptuamos al Trabajo como:  
"La actividad humana física o intelectual que realiza una persona física para otra física o moral, a cambio de la generación de riqueza".

El trabajo es esencial para el bienestar de las personas. Además de generar un ingreso, el trabajo abre el camino hacia el progreso social y económico, y fortalece a las personas, a sus familias y a sus comunidades; otorga dignidad al ser humano.

## **2. Derecho Social**

Es un sistema de derecho, diferente del público y del privado, se trata de nivelar las desigualdades que existen entre las personas.

La idea de éste nuevo derecho no es reciente, desde 1868 Otto Von Bismark concibe la idea de que, al nivel del derecho del estado y del derecho privado existe el derecho social, creado por las corporaciones, cuyos caracteres

---

<sup>5</sup> Ídem.



eran su autonomía y la idea de considerar al hombre desde el punto de vista social.<sup>6</sup>

Para 1912 Georges Scelle afirma que el derecho del trabajo había roto el principio de unidad del derecho común, creando un derecho de clase.

Estas ideas se sostienen en nuestro país con el constituyente de Querétaro, proclamando la Declaración de los Derechos Sociales de 1917.

Para el doctor Trueba Urbina el derecho social “es el conjunto de principios, instituciones y normas, que en función de integración protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles”<sup>7</sup>

Mendieta y Nuñez concibe el Derecho Social como “el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de individuos, grupos y sectores de la sociedad económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo”.

El profesor Néstor de Buen define los Derechos Sociales como “los que proponen entregar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud, la vida y un ingreso, en el presente y en el futuro, que se haga posible vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humana”.

Los derechos sociales tienden a ser “derechos particularizados o especiales que otorgan un tratamiento diferencial en atención a la categoría económico-social de los individuos a los cuales se aplica”.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décima primera edición. Porrúa, México, 2000. p 71.

<sup>7</sup> TRUEBA URBINA, Alberto, Derecho Social Mexicano, Porrúa, México, 1978, Págs. 54-60.

El derecho social nace con la necesidad de tutelar aquellos sectores sociales que, por motivos económicos, laborales, históricos y sociales, se encuentran en desventaja con otros sectores de la población lo que les impiden tener una vida digna.

Algunos doctrinarios atribuyen a México el nacimiento del Derecho Social, derivado de la promulgación del artículo 123 de la Constitución en 1917, siendo éste ordenamiento, la primera Constitución, no sólo de América, sino del mundo, que estableció garantías sociales para la clase trabajadora. Lo anterior es un antecedente directo al Tratado de Paz de Versalles. El derecho social mexicano supera a los derechos sociales del resto de los países, pues no solo contempla la desigualdad de la clase obrera con la clase patronal, sino que incluye en el derecho social a la clase agraria.<sup>9</sup>

El derecho privado y el derecho público no pueden tutelar lo que el derecho social sí. El derecho privado atiende relaciones entre particulares y les da igualdad de circunstancias; el derecho público atiende relaciones de supra-subordinación, es decir, las relaciones entre los particulares y el gobierno.

Entre las principales ramas que pertenecen al derecho social son el derecho del trabajo, el derecho de la seguridad social y el derecho agrario.

Asimismo, debemos hablar de Derecho Social Internacional como un orden que nace entre el público y el privado. El Derecho Internacional Público regula las relaciones entre los Estados soberanos o entre éstos y los organismos internacionales; el Derecho Internacional Privado atiende a resolver los conflictos jurisdiccionales y leyes que afecten a los particulares. Por lo tanto, el Derecho Internacional Social se encargará de crear la normatividad entre los Estados

---

<sup>8</sup> CAMPILLO SAINZ, José, citado por DE BUEN, Néstor: Derecho del Trabajo. Tomo I. Décima primera edición. Porrúa, México, 2000. p. 105

<sup>9</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Op cit. Págs. 123-125.

soberanos y los representantes de los diferentes sectores en la búsqueda de la justicia social.

Los objetivos del Derecho Internacional Social son el bienestar económico y social de la humanidad, para consolidar la paz social, por medio de la protección, tutela y reivindicación de todos los seres humanos del mundo, que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, así como, de sus reivindicaciones para convertir en la realidad la paz social universal, base de la prosperidad de todos los pueblos del mundo de hoy y mañana<sup>10</sup>.

El Derecho Universal Social, como lo ha nombrado Trueba Urbina, constituye la norma destinada a redimir a la humanidad de la miseria, de la explotación y de suprimir las guerras que hieren y destruyen a los pueblos y a las comunidades internacionales.

### **3. Derecho del Trabajo.**

El Derecho del Trabajo es el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual.<sup>11</sup>

Para definir correctamente el Derecho del Trabajo, es necesario ubicarlo dentro del Derecho Social, pues busca el equilibrio entre los sectores de producción de la riqueza, es decir, entre el patrón y el trabajador.

Resulta notoria la situación de desigualdad que tiene el trabajador frente al patrón, derivada de la mala distribución de la riqueza, por lo cual, el Derecho del Trabajo intenta frenar esa desigualdad, apoyando y protegiendo a la clase trabajadora.

---

<sup>10</sup> TRUEBA URBINA. Alberto. Derecho Social Mexicano. Op cit. p. 240.

<sup>11</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo III. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1983.

Algunos de los principales autores definen al Derecho del Trabajo de la forma que a continuación se transcribe:

Trueba Urbina define al Derecho del Trabajo como “el conjunto de principios, normas e instituciones que protegen, dignifican y tienden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales o intelectuales, para la realización de su destino histórico: socializar la vida humana”<sup>12</sup>

El profesor Mario de la Cueva indica “el nuevo derecho es la norma que se propone realizar la justicia social en el equilibrio de las relaciones entre el trabajo y el capital”<sup>13</sup>

Alfredo Sánchez Alvarado concibe al Derecho del Trabajo como “el conjunto de principios y normas que regulan, en sus aspectos individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patrones; entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del Estado, con el objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano le corresponden para que pueda alcanzar su destino”.<sup>14</sup>

Para el profesor José Dávalos el Derecho del Trabajo es “el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo”.<sup>15</sup>

Por último, el profesor Néstor de Buen Lozano propone al Derecho del Trabajo como “el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o

---

<sup>12</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo I. Sexta edición. Porrúa. México 1980. p 135.

<sup>13</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima segunda edición. Porrúa. México. 1990. p 85

<sup>14</sup> SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Vol. I. México. 1967. p 36.

<sup>15</sup> DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Tomo I. Novena Edición Porrúa México 1999. p 44.

indirectamente deriven de la prestación libre, subordinada y remunerada, de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego mediante la realización de la justicia social”<sup>16</sup>.

Entendemos al Derecho del Trabajo, como un conjunto de instituciones, principios y normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones derivadas del trabajo.

El contenido del Derecho del Trabajo abarca las siguientes disciplinas: el derecho individual de trabajo, la previsión social, el derecho sindical, la administración laboral y el derecho procesal del trabajo.

Por su parte el derecho individual de trabajo comprende la autonomía privada de las relaciones laborales, las condiciones generales de trabajo y los regímenes especiales de trabajo; la previsión social abarca el trabajo de las mujeres, el derecho habitacional, el estatuto de los menores, el régimen de higiene y seguridad, capacitación profesional y riesgos de trabajo; el derecho sindical prevé el derecho de asociación de los trabajadores, reflejado en el contrato colectivo de trabajo, el derecho a la huelga y el pacto sindical; la administración laboral incluye la naturaleza, organización y funciones de las autoridades del trabajo; y el proceso del trabajo que es la búsqueda práctica de la justicia laboral.

#### **4. Relación de Trabajo.**

Es la denominación que se atribuye al tratamiento jurídico de la prestación de servicios por una persona a otra, mediante el pago de un salario, con independencia del acto que haya motivado la vinculación laboral.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Op cit. p 138.

<sup>17</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op cit. Tomo VII. Págs. 415- 416.

La Ley Federal del Trabajo vigente, en su precepto 20 dispone: “Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo personal subordinado a una persona, mediante el pago de un salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su firma o denominación, es “aquel por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario”.

De lo anterior. se desprende que nuestro legislador no hace distinción entre contrato y relación de trabajo, para él, ambos producen los mismos efectos.

Entre los doctrinarios de la materia han surgido controversias respecto a lo que origina la relación de trabajo, principalmente al referirse a un contrato.

El profesor Mario de la Cueva descarta que sea un contrato lo que origine la relación de trabajo, principalmente si éste surge de las teorías civilistas; “ello estaría en contradicción insalvable con las ideas del derecho del trabajo, que no protege los acuerdos de voluntades sino el trabajo mismo, pues su misión...no es regular un intercambio de prestaciones sino... asegurar la salud y la vida de hombre y proporcionar al trabajador una existencia decorosa”<sup>18</sup>.

Así mismo, afirma que la relación de trabajo es la “situación jurídica objetiva que se crea entre un trabajador y un patrón por la prestación de un trabajo subordinado, cualquiera que sea el acto o la causa que le dio origen, en virtud del cual se aplica al trabajador un estatuto objetivo, integrado por los principios, instituciones y normas de la declaración de derechos sociales, de la ley del trabajo, de los convenios internacionales, de los contratos colectivos y contratos ley y de sus normas supletorias”<sup>19</sup>

---

<sup>18</sup> DE LA CUEVA, Mario. Citado por DE BUEN LOZANO, Néstor. Derecho del Trabajo. Op cit. p. 567.

<sup>19</sup> Ibidem.

Por su parte Néstor de Buen coincide en que la relación de trabajo puede o no tener un origen contractual; en que la relación laboral es dinámica y cambiante, lo que atiende a los factores sociales y económicos de la sociedad.

Baltasar Cavazos Flores afirma que las principales diferencias entre la relación de trabajo y el contrato son: que la relación de trabajo se inicia en el preciso momento en que se empieza a prestar el servicio, en cambio el contrato de trabajo se perfecciona por el simple acuerdo de voluntades; es posible que exista un contrato sin relación laboral pues no se ha prestado el servicio; la existencia de la relación laboral se hace que se presuma la existencia del contrato, pues la falta de éste es responsabilidad del patrón.

Al respecto, los Tribunales Colegiados en Materia del Trabajo determinan: “SUBORDINACIÓN, CONCEPTO DE. Subordinación significa por parte del patrón un poder jurídico de mando, correlativo a un deber de obediencia por parte de quien presta un servicio. Esto tiene su apoyo en el artículo 134, fracción III, de la Ley Federal del Trabajo, que obliga a desempeñar el servicio bajo la dirección del patrón o de su representante, a cuya autoridad estarán subordinados los trabajadores en todo lo concerniente al trabajo”. Amparo directo 686/79. Salvador Medina Soloache y otros. 13 de junio de 1979. Unanimidad de 4 votos.

Pensamos que la relación de trabajo deriva de prestar un servicio personal y subordinado, sin importar si existe un contrato, ya sea escrito o verbal, entre el patrón y el trabajador, tomando en consideración lo previsto por la ley del trabajo, que indica que la ausencia del contrato de trabajo no priva al trabajador de los derechos derivados de las normas de trabajo.

El contrato es una formalidad de la relación laboral, siendo la subordinación lo esencial para determinar si estamos en presencia de una relación de trabajo o

un contrato de prestación de servicios, en el que una persona presta a otra algún servicio carente de subordinación.

Coincido con el profesor Néstor de Buen, quien sostiene que no necesariamente se origina por el acuerdo de voluntades, sino generalmente, el trabajador lo hace por el estado de necesidad; por lo que hace a la voluntad patronal, los sindicatos están autorizados para ocupar plazas vacantes sin tomar en consideración la voluntad del patrón.

De esta forma, la relación de trabajo es el vínculo jurídico entre el trabajador y el patrón, consistente en el deber del trabajador de realizar un determinado servicio personal y subordinado al patrón. Resultando la retribución o contraprestación como la consecuencia de la relación de trabajo y la obligación del patrón de cumplir con el pago de su salario al trabajador.

La relación de trabajo está conformada por dos elementos: los subjetivos que son el trabajador y el patrón; y los objetivos que son la prestación de un trabajo personal y subordinado, así como el pago de un salario”

## **5. Trabajador.**

Para el legislador, trabajador es “la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal y subordinado”, definición establecida en el artículo 8, de la Ley Federal del Trabajo y antecedida por el artículo 3, de la Ley de laboral de 1931 que decía: “trabajador es toda persona que presta a otra un servicio material, intelectual o de ambos géneros, en virtud de un contrato de trabajo”.

De esta forma, la concepción de trabajador se limita a una persona física o natural; y en cuanto a la actividad que éste realiza se olvidan las clasificaciones de “material, intelectual o de ambos géneros”, en virtud, de que no hay actividad sin que implique ambos; y se elimina la necesidad de un contrato de trabajo, pues la



ausencia de éste documento no priva al trabajador de los derechos que deriven de la relación de trabajo, imputándosele el falta de esta formalidad al patrón.

Así, tenemos que trabajador sólo puede ser una persona física o natural, nunca una persona moral; dicha persona física prestará sus servicios a una física o moral, servicio que será personal y subordinado.

Se entiende por servicio personal el que debe realizarse únicamente por el trabajador y no por conducto de otra persona; y por subordinación; dicho servicio debe realizarse bajo las indicaciones del patrón.

La definición legal vigente resulta incompleta, existe un elemento de las relaciones de trabajo: la remuneración, es decir, el pago de un salario por la prestación de un servicio; de tal forma, que los trabajos altruistas no forman parte de la regulación del derecho del trabajo.<sup>20</sup>

Sin embargo, para algunos doctrinarios como Mario de la Cueva o José Dávalos, la remuneración no es un elemento necesario para la existencia de la relación de trabajo, siendo ésta una consecuencia del mismo, para ellos basta con que exista la prestación del servicio para que se generen las obligaciones y derechos de la relación de trabajo.<sup>21</sup>

Encontramos también, que la presente definición es general y no se distingue de otros tipos de trabajadores, existen personas que se dedican a actividades independientes y no prestan servicio subordinado a otra, sin embargo, son trabajadores si atendemos a la definición general de trabajo.

Existen dos tipos de trabajadores: de base y de confianza. Los trabajadores de base son los que se excluyen de la categoría de confianza.

---

<sup>20</sup> DE BUEN, Néstor; Derecho del Trabajo. Op cit. p 20.

<sup>21</sup> DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Op cit. p 94.

La categoría de confianza depende de las actividades que realicen, no del puesto que se le asigne. Son funciones de confianza las de dirección, inspección, vigilancia y fiscalización, cuando tengan carácter general y las que se relacionen con trabajos personales del patrón dentro de la empresa o establecimiento.

Para el profesor Mario de la Cueva, las funciones de confianza son aquellas que se relacionan con trabajos personales del patrón, dentro de la empresa o establecimiento y solo las pueden realizar quienes “se encuentran en contacto inmediato y directo con el patrón, que saben de sus problemas y preocupaciones, que conocen los secretos de la empresa y escuchan las conversaciones más íntimas”.<sup>22</sup>

Para los trabajadores de confianza, los derechos laborales se ven disminuidos, porque su estabilidad en el empleo depende de la “confianza”; con la pérdida de ésta, el patrón queda eximido de las obligaciones derivadas de la relación de trabajo, como lo prevé el precepto constitucional 123, en su inciso A, fracción XXII.

Otro de los derechos laborales que se ve restringido para los trabajadores de confianza, es el de la libertad sindical. Los trabajadores de confianza no pueden ser parte de los sindicatos del resto de los trabajadores, ni serán tomados en consideración en los recuentos que se efectúen para determinar la mayoría en los casos de huelga, tampoco podrán ser representantes de los trabajadores en los organismos que se integren, como lo indica el artículo 183 de la ley laboral vigente.

Atendiendo a lo anterior y a la definición propuesta de trabajo, decimos que trabajador es aquella persona que realiza una actividad, a cambio de la cual recibe una contraprestación remunerada; para los efectos de la normatividad laboral, el

---

<sup>22</sup> DE LA CUEVA Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Cuarta Edición. Porrúa. México. 1961. Págs.155 y 159.

trabajador debe realizar un trabajo personal y subordinado para ser sujeto de la Ley Federal del Trabajo.

## **6. Patrón.**

En las legislaciones y en la doctrina, se han utilizado diversos nombres para denominar a la persona “dadora” de empleo, tales como patrón, (previsto en nuestra legislación vigente); empleador (concebido en el ámbito internacional de la Organización Internacional del Trabajo), patrono; dador de empleo; dador de trabajo; empresario; locatario, entre otros.

Es incorrecto utilizar la concepción de empleador, en virtud de que no es patrón quien emplea, en ocasiones lo hace el personal administrativo de la empresa; “empresario”, se relaciona con la idea de lucro, lo que es incorrecto porque existen relaciones de trabajo en las que no se habla de una unidad de producción, como el servicio doméstico; dador de trabajo es gramatical y fonéticamente inadecuado, designa de manera indistinta el que ofrece y el que recibe el trabajo, causa graves confusiones entre las obligaciones derivadas de la relación laboral; razones por las que se utilizará la palabra “patrón”, además de coincidir con la legislación vigente, despeja confusiones y responde a las condiciones de la realidad.

Conforme al artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo vigente, patrón es “la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores”.

Los doctrinarios del Derecho del Trabajo analizan la definición legal de patrón. En primer término, resalta que no sólo se trata de personas físicas, sino también jurídicas o morales, para nuestro sistema jurídico laboral es indiferente si se trata de persona física o moral, mercantil o civil, lo importante es quién recibe los servicios de los trabajadores.

Esta definición continúa con la línea llevada por la Ley Federal del Trabajo de 1931 y que conceptuaba al patrón como “la persona física o moral que emplee el servicio de otra, en virtud de un contrato de trabajo”. Sin embargo, la definición vigente resulta más acertada que su antecesora, elimina la necesidad de un contrato de trabajo entre el trabajador y el patrón, resaltando el principio que resguarda el artículo 26 de la Ley Federal del Trabajo vigente “la falta del escrito a que se refieren los artículos 24 y 25 no priva al trabajador de las normas de trabajo y de los servicios prestados, pues se imputará al patrón a falta de esa formalidad”.

Asimismo, la definición legal vigente de patrón carece de los elementos de subordinación y de retribución; sin embargo, se justifica tal ausencia porque la subordinación va adherida al trabajador, y en cuanto a la remuneración, para algunos autores no es un elemento de existencia de la relación laboral.

No obstante, algunos doctrinarios subsanan ésta omisión. Sánchez Alvarado afirma que “patrón es la persona física o jurídico colectiva (moral) que recibe de otra, los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada”<sup>23</sup>

Néstor de Buen propone: “patrón es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución”.<sup>24</sup>

Juan D. Pozzo dice “el empleador, patrón o empresario es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja bajo su dependencia en su beneficio mediante retribución”.

De lo anterior, entendemos que patrón, es aquella persona física o moral que recibe el trabajo personal y subordinado de una persona física, obligándose al pago de un salario y al cumplimiento de las normas que rijan el vínculo entre sí.

---

<sup>23</sup> SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Op cit. p. 299.

<sup>24</sup> DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Op cit. p 503

La intermediación tiene un papel importante dentro de la concepción de patrón.

Intermediario es “la persona que contrata o interviene en la contratación de otra u otras para que presten servicios a un patrón”

Esta actividad es un precedente a las relaciones de trabajo, consiste en que una persona capte a otra para que ésta preste sus servicios a un tercero.

La intermediación está contemplada, no sólo en la Ley Federal del Trabajo, sino en la Constitución, en su artículo 123, fracción XXV, del apartado A: “Los intermediarios no podrán recibir ninguna retribución o comisión con cargo a los salarios de los trabajadores”, principio que se encuentra reglamentado en la fracción II, del artículo 14 de la Ley Laboral vigente.

El artículo 13 de la ley laboral indica que cuando una empresa establecida contrata trabajos para ejecutarlos con elementos propios y suficientes, estaremos hablando de patrón, mas no de un intermediario. Para el caso de que tal empresa carezca de bienes propios y suficientes para cubrir sus obligaciones a los trabajadores, será solidariamente responsable con el beneficiario directo de las obras o servicios, por las obligaciones contraídas con los trabajadores.

El artículo 15 de dicho ordenamiento legal, nos dice que si las empresas que ejecuten obras o servicios en forma exclusiva o principal para otra y que no dispongan de elementos propios y suficientes, estaremos frente a un intermediario y la empresa beneficiaria será solidariamente responsable de las obligaciones contraídas con los trabajadores. Asimismo los trabajadores que presten servicios a un patrón a través de un intermediario, prestarán su trabajo en las mismas condiciones y tendrán los mismos derechos que correspondan a los trabajadores que ejecuten trabajos similares en las empresas beneficiarias.

No obstante, con el propósito de obligar directamente al patrón con los trabajadores, la ley laboral es muy clara en su artículo 11 al establecer que: “los directores, administradores, gerentes y demás personas que ejerzan funciones de dirección o administración en la empresa o establecimiento, serán considerados representantes del patrón y en tal concepto lo obligan con sus relaciones con los trabajadores”.

Por su parte, la sustitución patronal es la transmisión de la propiedad de una empresa o de uno de sus establecimientos, en virtud de la cual, el adquirente asume la categoría de nuevo patrón con todos los derechos y obligaciones, pasados, presentes y futuros, derivados y que se deriven de las relaciones de trabajo.

De tal forma que el patrón sustituido es solidariamente responsable con el sustituto, de las obligaciones derivadas de las relaciones de trabajo y de la Ley, nacidas antes de la fecha de la sustitución, hasta por el término de seis meses; una vez fenecido el plazo, el trabajador sólo podrá ejercer sus acciones en contra del patrón sustituto, que será el único responsable de las obligaciones contraídas por la fuente de trabajo con el trabajador, antes y después de la sustitución.<sup>25</sup>

El término de seis meses se cuenta a partir de la fecha en que se da aviso de la sustitución al sindicato o a los trabajadores. Si el aviso no se produce, el patrón sustituido sigue siendo responsable solidariamente con el patrón sustituto.

Los anteriores preceptos amplían la concepción de “patrón”, ampliándolo a los responsables directos y solidarios, de las obligaciones laborales con los trabajadores.

---

<sup>25</sup> DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Op cit. p 101.

## 7. Seguridad Social.

La seguridad social, al igual que el trabajo, es inherente a la historia del hombre, éste vive una constante inseguridad en el transcurso de su vida; durante muchos años se consideró al trabajador como el culpable de la producción del riesgo, exonerando de cualquier responsabilidad al propietario de los medios de producción.

En México, con los “Sentimientos de la Nación” de Morelos, se contempla a la seguridad social como: el “instrumento más importante de la política social para la liberar a los pueblos del peligro de la indigencia. Como nueva expresión del conocimiento y producto de la eterna lucha contra la miseria, recibe, en una asimilación transformadora, todos los elementos positivos de las antiguas beneficencias y corporaciones, del mutualismo, las sociedades gremiales, y los sindicatos; de la asistencia pública y privada. Todas estas instituciones creadas por el ser humano han provocado la superación de los conflictos y contradicciones de la sociedad pero se han visto impotentes y doblegadas por la magnitud del fenómeno de la inseguridad; prueba de ellos es la existencia del tercer mundo, la explotación del proletariado industrial y las legislaciones campesinas inactivas. El advenimiento de la seguridad social ha significado la única solución verdadera al antagonismo inmemorial de los hombres, al postular una razón humanista mucho más amplia y profunda”.

En 1883 Otto Von Bismarck, el Canciller de Hierro alemán, dicta leyes que contemplan seguros y tienen como objetivo la protección de los trabajadores asalariados de menores ingresos, mismos que quedaban a cargo de cajas, la afiliación era obligatoria, cubría solo algunos riesgos, eran financiados por aportaciones de los trabajadores, patrones y en algunos casos por el Estado.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Tomo V. UNAM. Porrúa. México 1998. p 143.

En uno de sus discursos Simón Bolívar afirmó que la “mejor forma de gobierno es la que puede dar al pueblo máximo de seguridad política, de seguridad económica y seguridad social”.<sup>27</sup>

El 1º de julio de 1906, el grupo Flores Magón publica el Programa del Partido Liberal, en el que se incluye un capítulo dentro del punto 27 que propone “obligar a los patronos a pagar indemnizaciones por accidentes del trabajo”

En ese año el gobernador constitucional de Nuevo León, México promulga, el 9 de noviembre, la “Ley de accidentes de Trabajo”, su artículo 4 responsabilizaba al patrón por los accidentes de trabajo, debiendo cumplir con el pago de asistencia médica y farmacéutica y gastos de inhumación, así como pensiones temporales para los incapacitados o sus beneficiarios.

Tres años más tarde el Partido Democrático plantea la “expedición de Leyes sobre accidentes del trabajo y disposiciones que permitan hacer efectiva, la responsabilidad de las empresas en los casos de accidente”.

Al siguiente año, Francisco I. Madero, durante su candidatura, promete presentar iniciativas de ley para “asegurar pensiones a los obreros mutilados en la industria, en las minas o en la agricultura, o bien pensionando a sus familias, cuando éstos pierdan la vida en servicio de alguna empresa”.

El constituyente de Querétaro, en 1917, toma en cuenta la necesidad de la seguridad social y lo refleja en la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, estableciendo un sistema de seguros sociales, que resuelven el problema de los riesgos sufridos por los trabajadores, así como, la necesidad de encontrar un sustituto del salario, cuando por invalidez o vejez los trabajadores se encontraban incapacitados para realizar su servicio.

---

<sup>27</sup> RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Novena edición. Porrúa. México. 2005. p. 36



El primer antecedente de proyecto de la Ley del Seguro Social data del 9 de diciembre de 1921, por el presidente Álvaro Obregón, en que propone establecer una contribución del 10 % sobre los pagos hechos por conceptos de salarios que manejaría el Estado a título de reserva económica y cuya aplicación se haría a los beneficiarios en términos porcentuales sobre su salario.

Sin embargo, es para 1929 cuando el Presidente Portes Gil, propone una reforma a la fracción XXIX del artículo 123 constitucional, publicada en el Diario Oficial de 6 de septiembre de 1929 que a la letra dice: “Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, y otros fines análogos”; abriendo un parte aguas para la “deslaboralización” de la seguridad social, reconociéndole una autonomía como disciplina jurídica.<sup>28</sup>

En 1935 se emplea el término “seguridad social” en la legislación de los Estados Unidos de Norteamérica, en la “Social Security Act”, tres años más tarde se vuelve a utilizar en una de las leyes aprobadas en Nueva Zelandia.

La seguridad social se ve contemplada en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en sus artículos 22 y 25 al indicar en el primero de ellos: “Toda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los derechos económicos, sociales y culturales indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad”.

En el segundo artículo dice: “Un nivel de vida adecuado que les garantice y asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la

---

<sup>28</sup> DE BUEN, Néstor. Seguridad Social. Segunda edición. Porrúa. México 1999. Págs.3-27.

alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tienen asimismo, derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez y otros casos de pérdida de los medios de subsistencia, por circunstancias independientes de su voluntad”.

La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales, todos los niños nacidos en matrimonio y fuera del matrimonio tienen derecho a igual protección social”.<sup>29</sup>

El definir a la seguridad social ha sido una tarea compleja para algunos de los doctrinarios, como lo manifiesta Juan Manuel Almanza Pastor “quizá sea el de seguridad social uno de los conceptos que más se resisten a su juridización”, no obstante, nos aporta el siguiente concepto: “puede considerarse la seguridad social, desde una perspectiva jurídica, como el instrumento estatal específico protector de necesidades sociales, individuales y colectivas, a cuya protección preventiva, reparadora y recuperadora tienen derecho los individuos, en la extensión, límites y condiciones que las normas dispongan, según permite su organización financiera”.<sup>30</sup>

Para Ángel Guillermo Ruiz Moreno la seguridad social es “el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir, y permite la elevación humana en los aspectos psicofísico, moral, económico, social y cultural”.<sup>31</sup>

Para Francisco González Díaz Lombardo la seguridad social es “una disciplina autónoma del derecho social, en donde se integran los esfuerzos del Estado, de los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su

---

<sup>29</sup> TENA SUCK, Rafael e MORALES, Hugo Italo. Derecho de la Seguridad Social. Ed. Pac. México. 1986. p15

<sup>30</sup> ALMANZA PASTOR, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Séptima edición. Tecnos. Madrid, España. 1991. Págs. 57, 63 y 64.

<sup>31</sup> RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Op cit. p. 52

actuación para la satisfacción plena de las necesidades y el logro del mayor bienestar social integral y la felicidad de unos y otros, en un orden de justicia social y dignidad humana”.<sup>32</sup>

Por su parte, la Organización Internacional del Trabajo, en su publicación “Seguridad Social: Guía de Educación Obrera” define la seguridad social como “la protección que la sociedad proporciona a sus miembros, mediante una serie de medidas públicas, contra las privaciones económicas y sociales que de no ser así, ocasionarían la desaparición o una fuerte reducción de los ingresos por causa de enfermedad, maternidad, accidente de trabajo o enfermedad laboral, desempleo, invalidez, vejez y muerte; y también la protección en forma de asistencia médica y de ayuda a las familias con hijos”.

Asimismo, en el convenio 102 llamado “norma mínima de seguridad social”, enumera los riesgos sociales que constituyen el denominador común en toda colectividad, tales como: enfermedad, maternidad, invalidez, vejez, accidentes, desempleo, riesgos profesionales, cargas de familia, muerte, entre otros.

En nuestro país, la Ley del Seguro Social, en su artículo 2º establece: “la seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, a protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado”.

Todas las definiciones citadas tienen como objetivo asegurar al hombre una vida digna. Adoptaremos la aportada por la Organización Internacional del Trabajo.

---

<sup>32</sup> GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios. UNAM. México, 1973. p. 132.

Es necesario distinguir a la seguridad social de asistencia social, previsión social y seguro social.

Asistencia Social y Bienestar Social es la rama del Derecho Social cuyas normas integran la actividad del Estado y de los particulares, destinadas a procurar una condición digna, decorosa y humana, para aquellas personas, sociedades y Estados que, imposibilitados para satisfacer por sí mismos sus más urgentes necesidades y procurar su propio bienestar social, requieren de la atención de los demás, en función de un deber de justicia, o aún de un altruista deber de caridad.

En cambio, la Previsión Social es el conjunto de las iniciativas espontáneas o estatales dirigidas a aminorar la inseguridad y el malestar de los económicamente débiles dentro o fuera del trabajo, siendo su principal forma el seguro social”.

Así, el seguro social es la principal forma de previsión social, se considera el instrumento básico de la seguridad social, de orden público, por medio del cual queda obligada, mediante una cuota o prima que cubren los patrones, los trabajadores u otros, y el Estado a entregar al asegurado o beneficiario una pensión o subsidio, cuando se realizan algunos de los siniestros o riesgos que protege o ampara. Lo anterior se encuentra fundamentado en el artículo 4 de la Ley del Seguro Social, que manifiesta “El Seguro Social es el instrumento básico de la Seguridad Social”.

## **8. Derecho de la Seguridad Social.**

Trueba Urbina dice que el Derecho de la Seguridad social es “el conjunto de leyes, normas y disposiciones de derecho social que tienen por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, a la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo”.<sup>33</sup>

Para Ángel Guillermo Ruiz Moreno el Derecho de la Seguridad Social es “el conjunto de normas jurídicas vigentes que deben ser observadas por el Estado, patronos y operarios, dada su obligatoriedad manifiesta al ser derecho positivo vigente”.

Esta rama del derecho forma parte del Derecho Social, tiene como característica su generalidad, apreciando que su principal fin es garantizar una vida digna, dándole un enfoque a la importancia de la Salud como derecho inalienable y natural del ser humano.

Es preciso recordar que se trata de una disciplina completamente autónoma al Derecho del Trabajo, no obstante a estar muy ligado a él. Su autonomía se refleja con la reforma al artículo 123 publicado en el Diario Oficial de la Federación en septiembre de 1929, como ya mencionamos.

El Derecho de la Seguridad Social tiene su fundamento constitucional en los artículos 123 de la Carta Magna, para los trabajadores en general en el apartado A, y para los trabajadores del Estado en el apartado B, así como en el artículo 4 para la población en general.

---

<sup>33</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México, UNAM, México 1977, Págs. 18-20

Sus fuentes son La Ley del Seguro Social, La Ley del Instituto de Seguridad Social y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Fondo de la Vivienda del ISSSTE, Legislación de las Fuerzas Armadas Mexicanas, Ley y Reglamento del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como aquellos instrumentos, decretos, disposiciones normativas, convenios internacionales y documentos que tiendan a proteger, reivindicar o tutelar los derechos de los económicamente débiles.

En conclusión, podemos decir que el Derecho de la Seguridad Social es general, es decir, está enfocado a la población en general, no sólo a los trabajadores, aunque está íntimamente relacionado con el Derecho del Trabajo; este derecho tiene como principal objetivo el cumplimiento del Estado para garantizar una vida digna a la sociedad; está conformado por aquellas normas e instituciones que procuran el bienestar individual y colectivo; es una disciplina completamente autónoma en el ámbito científico, jurisdiccional, doctrinal, legislativo, académico que forma parte del Derecho Social.

## **9. Derecho Internacional del Trabajo**

Como consecuencia de la lucha de la clase obrera nace el Derecho del Trabajo interno, sin embargo, el trabajo es una situación universal, de tal forma que es indispensable su internacionalización, lo que se ve cristalizado en la actualidad.

Los Derechos del Hombre de 1789 son una defensa del derecho del trabajo, en contra del capital y de los poderes organizados por la burguesía para explotarlo, es decir, el derecho del trabajo se posiciona al mismo nivel que los derechos del hombre, “porque la libertad humana tiene como exigencia primera la supresión de la esclavitud y de la servidumbre”, lo que equivale a la libertad de trabajo.

La situación que se presenta en el Derecho Interno, con respecto a definir la naturaleza del Derecho del Trabajo, ocurre también en el ámbito internacional. Los doctrinarios se han encontrado con el error de ubicar al Derecho Internacional del Trabajo dentro del Público o del Privado. Sin embargo, algunos comparten la idea de que pertenece al Derecho Internacional Social.

La denominación de Derecho Internacional del Trabajo es empleada de forma incorrecta y genérica, en virtud de que no solo contiene la rama laboral, sino la de seguridad social, que como ya vimos, es una disciplina autónoma, por lo cual, coincido con el profesor Néstor de Buen en que su correcta denominación deberá ser Derecho Internacional Social, de tal forma que si existe un Derecho Internacional Público y Privado, es necesaria la concepción de Derecho Internacional Social, del que ya se hizo mención.

El Derecho Internacional del Trabajo es parte del Derecho Internacional Social, así como el Derecho Internacional de la Seguridad Social, entre otras disciplinas que coinciden en la búsqueda de la justicia social.

El Derecho Internacional del Trabajo es una disciplina que ya no comprende la regulación de las relaciones externas de los estados, ni brotan derechos y obligaciones de unos hacia otros, es decir, se dirige especialmente a trabajadores con el objetivo de lograr la exaltación del trabajo como el valor supremo de la vida humana y social.

El derecho del trabajo posee un sentido y un ansia de universalidad, el derecho del trabajo es un derecho nuevo, un derecho de los hombres, cualesquiera que sean el lugar donde se encuentren, su nacionalidad, su raza, su credo o su doctrina política.

Para el maestro Mario de la Cueva el Derecho Internacional del Trabajo está conformado por dos partes: la esencial que equivale a sus principios

fundamentales; y las normas creadas en los convenios y recomendaciones de la conferencia de la Organización Internacional del Trabajo, al respecto, el profesor José Barroso Figueroa lo visualiza como las fuentes internacionales escritas.

Por lo que respecta a su contenido esencial, comprende las Declaraciones Universales de los Derechos del Trabajo: el Tratado de Versalles, la Carta de las Naciones Unidas, la Declaración de Filadelfia, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y la Declaración de los Pueblos americanos, como lo son la Carta de la Organización de los Estados Americanos y la Carta Internacional Americana de Garantías Sociales.

La Declaración de Derechos Sociales del Tratado de Versalles es un documento importante, no solo en la historia de la humanidad con el fin de la Primera Guerra Mundial, sino del Derecho del Trabajo. En él se afirma que el trabajo no debe ser considerado como una mercancía o artículo de comercio. Éste reconoce los principales derechos laborales como: el derecho de asociación; a un salario que asegure un nivel conveniente de vida; jornada de ocho horas o de cuarenta y ocho a la semana; descanso hebdomadario, de ser posible en día domingo; supresión del trabajo de los niños; adopción de las medidas que faciliten la continuación de la educación y el desarrollo físico de los menores de ambos sexos; salario igual, sin distinción de sexo, para un trabajo de igual valor; tratamiento económico conveniente para los trabajadores extranjeros; servicio de inspección del trabajo.<sup>34</sup>

La Carta de Naciones Unidas, fue adoptada en San Francisco, Estados Unidos de Norteamérica el 26 de junio de 1945, contempla en su artículo 55 el objetivo de las Naciones Unidas de promover niveles de vida más elevados, trabajo permanente para todos y condiciones de progreso y desarrollo económico y social.

---

<sup>34</sup> DE LA CUEVA Mario. Derecho del Trabajo. Op cit. Págs. 30-33.



La Declaración de Filadelfia en su capítulo 13 señala: "...la obligación de secundar la realización de programas aptos para realizar: a) La plenitud del empleo y la elevación de los niveles de vida; b) El empleo de los trabajadores en ocupaciones que les permitan desarrollar su habilidad y sus conocimientos; c) Una participación equitativa en los frutos del progreso, en materia de salarios y utilidades, de duración del trabajo y un salario mínimo vital para todos aquellos que tengan un empleo; d) El reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; e) La extensión de medidas de seguridad social; f) Una protección adecuada de la vida y de la salud de los trabajadores..."

La Declaración Universal de los Derechos del Hombre fué aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, en su artículo 20 reconoce el derecho de asociación; en el 22 el de seguridad social; en el 23 los de libre elección y acceso al trabajo, condiciones equitativas y satisfactorias del trabajo y a la protección contra el desempleo, el principio de "a trabajo igual salario igual", al derecho de la remuneración equitativa y satisfactoria; en el artículo 24 se contempla el derecho al descanso, disfrute del tiempo libre y vacaciones, así como a la limitación razonable de la duración del trabajo; y el artículo 25 el derecho de toda persona al bienestar social y un nivel de vida adecuado, contemplados en un texto por demás hermoso.

Con respecto al Derecho Internacional Americano del Trabajo, las principales conferencias son la Quinta celebrada en 1923 en Santiago de Chile, donde se trató por primera vez el tema del trabajo y se ratifica el principio de que el trabajo no es una mercancía; y la Novena celebrada en Bogotá, Colombia en 1948, en la que se aprueba la Carta de la Organización de los Estados Unidos Americanos, ideas que se plasman en la Ley de 1970.

En el Derecho Internacional del Trabajo Europeo los principios más importantes que ya hemos invocado se encuentran reconocidos en las partes I y II de la Carta Social Europea de 1961 que entra en vigor cuatro años después.

Para el maestro José Barroso, existen otras fuentes del Derecho Internacional del Trabajo: la jurisprudencia internacional; la costumbre internacional y la doctrina internacional. La jurisprudencia comprende aquellos criterios de la Corte Internacional de Justicia, como lo prevé la propia Constitución de la Organización Internacional del Trabajo. Por su parte la costumbre internacional está contemplada en el artículo 38 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. La doctrina internacional tiene su fundamento en el precepto anterior, en la actualidad existen innumerables fuentes doctrinarias que la forman.<sup>35</sup>

Los convenios y las ratificaciones internacionales de la Organización Internacional del trabajo conforman la ley internacional y son fuente indispensable del Derecho Internacional del Trabajo, los comentaremos más adelante.

El Derecho Interno de los Estados también es una fuente del Derecho Internacional del Trabajo, en nuestro país los tratados o convenios internacionales no deben contraponerse con nuestra Constitución, ocupando el siguiente escalón de supremacía jerárquica y estando por encima de las Leyes Federales.

## **10. Organización Internacional.**

Las Organizaciones Internacionales son sujetos de Derecho Internacional, tienen su auge al término de la Segunda Guerra Mundial, sin embargo, su nacimiento data del siglo XIX. El primer ejemplo de las Organizaciones Internacionales con carácter de permanente fue la Comisión Central del Rin, de 1815, posteriormente, en 1865 se crea la Comisión para la Navegación del Danubio, la Unión Telegráfica Internacional, más tarde, para 1878 nace la Unión Postal Universal.

---

<sup>35</sup> BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo. Porrúa. México. 1987.

Para el fin de la Primera Guerra Mundial nace la Sociedad de Naciones, momento que marca el surgimiento de varias Organizaciones, muchas de ellas se encuentran actualmente en operación.

Para Sereni una Organización Internacional puede definirse como “una asociación voluntaria de sujetos de Derecho Internacional, constituida mediante actos internacionales y disciplina en las relaciones entre las partes por normas de Derecho Internacional, que se concreta en un ente estable, provisto de un ordenamiento jurídico interno propio y dotado de órganos e institutos propios, a través de los cuales actúa finalidades comunes de los asociados, mediante el cumplimiento de las particulares funciones y el ejercicio de los poderes que le han sido conferidos”.<sup>36</sup>

El Diccionario Jurídico Mexicano determina que una Organización Internacional es “una asociación de estados establecida por acuerdo entre sus miembros y dotada de un aparato permanente de órganos, asegurando su cooperación en la persecución de los objetivos de interés común que los ha determinado para asociarse”.

De la anterior definición desprendemos que el objetivo de la Organización Internacional es llevar a cabo acciones encaminadas al fin que la creó y cuyo interés tienen en común los países miembros; éstas acciones se ven cristalizadas por medio de tratados y convenios que reflejan la voluntad de los Estados miembros.

Toda Organización tiene una serie de órganos que actúan para su funcionamiento y que logran una autonomía para la Organización Internacional

---

<sup>36</sup> SERENI, citado por MIAJA DE LA MUELA. Adolfo. Introducción al Derecho Internacional Público. Séptima edición. Porrúa. Madrid. 1979. Págs. 194 y 195.

con respecto a los Estados miembros, es decir, el control y manejo de ella no depende de los Estados, sino de los órganos que la conforman.

Por regla universal, los miembros de las Organizaciones serán los Estados que forman parte de ella, en virtud de tener intereses comunes.

Así, las principales características de las Organizaciones Internacionales son: se crean por un acto jurídico, como un tratado, una carta, un estatuto; están compuestas por Estados; los órganos llevan a cabo los objetivos de la Organización; tienen el carácter de estable y permanente.

Podemos clasificar las Organizaciones Internacionales en: a) en atención a los fines principales que persiguen las Organizaciones; y b) en atención a su competencia territorial, es decir, al área geográfica.

Con respecto a los fines que persigue, estos se dividen a su vez en a) fines generales; y b) fines especiales. En la primera de ellas se encuentra la Organización Internacional de las Naciones Unidas, cuyo objetivo es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la Organización de Estados Americanos.

Por cuanto hace a las Organizaciones con fines específicos, éstas se subdividen en: Organizaciones de cooperación preferentemente política, en la que se encuentra el Consejo de Europa; Organizaciones de cooperación preferentemente militar, como la OTAN. y el Pacto de Varsovia; las de cooperación preferentemente económica y financiera, como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Construcción y el Desarrollo; las de cooperación técnica siendo la Unión Postal, la Organización Internacional de Telecomunicaciones, la Organización Marítima Internacional, la Organización de Aviación Civil Internacional y la Agencia Internacional de Energía Atómica; y las Organizaciones de cooperación social, cultural y humanitaria, que a mi parecer

son sujetos de Derecho Internacional Social, entre ellas se encuentran la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Finalmente, respecto a la subclasificación de Organizaciones que atienden al ámbito universal y regional; las primeras están formadas por la mayoría de los Estados del planeta, como la Organización de las Naciones Unidas, mientras que las segundas tienen un área geográfica limitada, regularmente se crean por cuestiones políticas, éstas no tienen el carácter de universalidad, como la Unión Europea.<sup>37</sup>

Sin duda alguna, las Organizaciones Internacionales son indispensables para alcanzar el progreso universal, pues sirven de apoyo a los Estados para lograr aquellos fines que persigue la organización de que se trate; en este caso, la OIT juega un papel importante para lograr la justicia social.

## **11. Convenio Internacional.**

Comúnmente son llamados tratados, son una fuente del Derecho Internacional y constituyen un acto jurídico regido por el Derecho Internacional que entraña el acuerdo de voluntades entre dos o más sujetos de la comunidad internacional, principalmente Estados, con la intención lícita de crear, transmitir, modificar, extinguir, conservar, aclarar, certificar, detallar, etcétera, derechos y obligaciones.<sup>38</sup>

Para Max Sorensen el tratado es cualquier acuerdo internacional que celebran dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el derecho internacional.

---

<sup>37</sup> DIEZ DE VELAZCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Séptima edición. Tecnos. Madrid, España. 1990. Págs. 36-40.

<sup>38</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional público. Tercera edición. Porrúa. México. 1997. p 632.

Hans Kelsen afirma que un tratado es un acuerdo concertado normalmente por dos o más Estados conforme al Derecho Internacional General.

Adolfo Miaja de la Muela piensa que el tratado internacional es una declaración de voluntad bilateral o multilateral, emanada de sujetos de Derecho Internacional<sup>39</sup>

G. Tunkin precisa que el tratado es un acuerdo expreso entre sujetos de Derecho Internacional (ante todo y principalmente entre Estados), que tiene por objeto regular las relaciones entre ellos mediante la creación de derechos y deberes recíprocos.

En la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, en el primer párrafo del artículo 2 inciso a) se define al tratado como “un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”.

De las anteriores definiciones concluimos, que no tiene relevancia la denominación tratado o convenio internacional; como fuente del Derecho Internacional, lo celebran los sujetos de él, es decir, no solo los Estados; refleja el acuerdo de voluntades como elemento del acto jurídico que representa el tratado; por lo cual compartimos la primer definición citada, del profesor Carlos Arellano.

Algunos doctrinarios coinciden en pensar que el tratado internacional conforma la única ley internacional, por lo que la misma debe ser cumplida, ello responde al principio “pacta sunt servanda”, previsto en el artículo 26 de la

---

<sup>39</sup> MIAJA DE LA MUELA. Adolfo. Introducción al Derecho Internacional Público. Séptima edición. Porrúa. Madrid. 1979. p. 125.

Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, que a la letra dice: “Todo tratado en vigor obliga a las partes y debe ser cumplido por ellas”.

Al respecto Hans Kelsen menciona “el derecho internacional se crea sobre la base *pacta sunt servanda* que es una norma de derecho internacional general (consuetudinario)”. “...la regla *pacta sunt servanda* es una norma aplicada por los Estados que surge como obligación del tratado de una o de todas las partes contratantes y como el derecho de la otra u otras”.

De igual manera, se prevé el principio de “Buena fe” en la interpretación de los tratados, mismo que prevalece en el artículo 31 que a la letra indica “Un tratado deberá ser interpretado de buena fe conforme al sentido corriente que haya de atribuirse a los términos del Tratado en el contexto de éstos y teniendo en cuenta el objeto y fin”.

Los tratados o convenios internacionales pueden clasificarse de la siguiente forma: en atención al número de partes contratantes, desde el punto de vista de la materia regulada por los tratados, desde la normatividad de los tratados, de la futura adhesión, de su duración y desde el punto de vista de su alcance.<sup>40</sup>

En atención al número de partes contratantes pueden ser bilaterales o multilaterales; los primeros se dan entre dos sujetos internacionales, los multilaterales son en los que participan más de dos sujetos.

Desde el punto de vista de la materia regulada pueden ser jurídicos, económicos, comerciales, políticos, militares, culturales, entre otros.

Con respecto al punto de vista normativo de los tratados: los que establecen normas jurídicas individualizadas para los Estados son “tratados-

---

<sup>40</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. Tercera edición. Porrúa. México. 1997. Págs. 639-641

contratos”, y los que establecen normas jurídicas generales para los estados se llaman “tratados-ley”

Por su futura adhesión, pueden ser abiertos o cerrados, los primeros permiten expresa o tácitamente la adhesión futura de otros Estados a lo estipulado en el tratado internacional, y serán cerrados los que no permitan la futura adhesión de otros Estados a lo dispuesto en el tratado.

Por cuanto hace a su duración, podrán ser transitorios o permanentes e incluso perpetuos. Los transitorios tienen una duración limitada, en cambio los permanentes rigen indefinidamente entre los Estados.

En cuanto a su alcance, pueden ser limitado si establecen derechos y obligaciones para los Estados celebrantes; o de alcance amplio si imponen derechos y obligaciones para los gobernados de los Estados suscriptores, o derechos y obligaciones para las entidades federativas miembros de los Estados suscriptores, o cuando establecen derechos y obligaciones para terceros Estados.

Los convenios internacionales, para su creación, pasan por un proceso llamado conclusión. Este proceso cuenta de cuatro fases que son la negociación, la adopción del texto, la autenticación del mismo, y la manifestación del consentimiento.<sup>41</sup>

La negociación implica el estudio y discusión de una propuesta en una reunión de los Estados.

La adopción del texto es la manifestación de voluntad de los Estados de que el texto será convenido, normalmente, se da el consentimiento de todos los Estados participantes, pero en algunos casos especiales se efectúa por mayoría

---

<sup>41</sup> DIEZ DE VELAZCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Op cit. 106-108



de dos tercios de los Estados presentes y votantes, a menos que los Estados decidan por igual mayoría una regla diferente.

La fase de autenticación del texto significa que éste queda como auténtico y definitivo, estas operaciones implican dar fe de la veracidad del texto adoptado. Las formas de autenticar son: la que prescriba el texto del trabajo, las que convengan los Estados o mediante la firma ad referendum o la rubrica de los representantes puesta en el texto del Tratado o en el acta final de la conferencia en la que figure el texto.

La manifestación del consentimiento es la última fase e implica la obligatoriedad del Estado de la aplicación del texto. Una de las principales formas es la ratificación e implica un proceso de derecho interno que llevará al consentimiento del ejecutivo y legislativo del Estado miembro. Existen otras formas de manifestación del consentimiento como la firma, la aceptación, la adhesión, el canje, mismas que dependen del Estado.

Es necesario diferenciar a los convenios de las recomendaciones, éstas son sugerencias que hace la Organización para facilitar y cumplir las disposiciones de un determinado convenio. No establecen obligaciones para los Estados, simplemente establecen criterios para orientar y guiar a los gobiernos en las acciones que han de tomar.

En relación a los convenios internacionales del trabajo, estos son celebrados ante la Organización Internacional del Trabajo y constituyen instrumentos internacionales multilaterales con caracteres particulares, son tratados-leyes que establecen obligaciones para los Estados, no tienen cabida para hacer reservas.

Su procedimiento de adopción es especial por la Conferencia Internacional del Trabajo, es por la mayoría de dos tercios de los votos emitidos por los

delegados presentes. No requieren de ser abiertos a firma, se comunica a los Estados miembros para su ratificación, obligándose a someterlos en un término de un año o a más tardar dieciocho meses a las autoridades competentes para su posible adopción. Una vez adoptado el convenio, los Estados adquieren la obligación de tomar medidas, ya sean legislativas, administrativas, o de cualquier otra índole, para cumplimentar con lo estipulado en el convenio.

## **12. Organización Internacional del Trabajo.**

La Organización Internacional del Trabajo nace en una de las últimas sesiones de la Conferencia de la Paz. Comienza su funcionamiento en la ciudad de Washington el 29 de octubre de 1919. Respecto a su creación hablaremos en el siguiente capítulo.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT.) es un organismo internacional de cooperación preferentemente social, cultural y humanitaria, actualmente forma parte de las Naciones Unidas, siendo la primer agencia especializada en asociarse a ella. Implica otro logro de la clase trabajadora, ahora en el ámbito internacional.

Es un instrumento de Derecho Internacional del Trabajo, por ende, del Derecho Internacional Social. Se trata de un ordenamiento jurídico que mediante la realización de su fin supremo, que es la justicia social, sería el mejor instrumento, más aún, la base imprescindible para alcanzar y afianzar la paz universal.

Al término de la Segunda Guerra Mundial, la OIT toma una nueva visión, ya no se limitaría a la preparación del Derecho Internacional del Trabajo, sino que sería el desarrollo de un programa de acción social y de colaboración de todos los gobiernos, a fin de contribuir, en el plano internacional, a la batalla por el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres y por la paz universal de

la justicia social. “En el mundo capitalista no pueden desaparecer la explotación del hombre y la de los pueblos, ningún esfuerzo puede triunfar ahí donde el capital es amo y señor de los hombres y de los pueblos”.<sup>42</sup>

La OIT se forma con todos los Estados que han ingresado desde 1919 y con aquellos que soliciten su ingreso y obtengan en la conferencia, una votación de dos tercios de los delegados presentes. Actualmente 179 Estados forman parte de la OIT que tiene su sede en Ginebra, Suiza.

La estructura de la OIT comprende tres órganos: la Conferencia General de los Delegados de los Estados Miembros, el Consejo de Administración y la Oficina Internacional del Trabajo, a su vez, estos se integran de forma tripartita (representantes de trabajadores, patrones y gobierno).

La Conferencia General de Delegados tiene como función establecer y adoptar el texto de las normas internacionales del trabajo. Sirve de foro en donde se debaten cuestiones sociales y laborales de importancia para todo el mundo, aprueba también el presupuesto de la Organización y elige al Consejo de Administración de la OIT. Está formada con cuatro delegados de los Estados miembros, de los cuales, dos serán delegados de gobierno, uno de trabajadores y otro de capital; los delegados se acompañan de consejeros técnicos. Se reúne las veces que sean necesarias, cuando menos una al año.

El Consejo de Administración es el órgano encargado de preparar y coordinar las actividades de la Organización, de tal forma que determina la política social de la institución y vigila su cumplimiento, examina el proyecto de programa y el presupuesto que le canaliza la Conferencia; forma el orden del día de las sesiones de la Conferencia; nombra al director general y designa a las personas que deben integrar las comisiones que se creen para el mejor funcionamiento de la Organización. Se reúne tres veces por año en Ginebra. Se integra por 28 miembros gubernamentales, 14 miembros de capital y 14 miembros trabajadores.

---

<sup>42</sup> DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Op cit. Pág. 28

Los diez Estados de mayor importancia industrial están representados con carácter permanente, mientras que los otros miembros son elegidos por la Conferencia cada tres años entre los representantes de los demás países miembros, habida cuenta de la distribución geográfica. Los patrones y los trabajadores eligen sus propios representantes independientemente unos de otros.

El Consejo de Administración elegirá entre sus miembros un presidente y dos vicepresidentes. Uno de estos tres cargos deberá ser desempeñado por una persona que represente a un gobierno y los otros dos por personas que representen, respectivamente, a los empleadores y a los trabajadores. El Consejo de Administración fijará su propio reglamento, y las fechas de sus reuniones. Se celebrará reunión extraordinaria cuando lo soliciten por escrito por lo menos dieciséis miembros del Consejo de Administración.

La Oficina Internacional del Trabajo es el órgano técnico de ejecución de los planes, es la secretaría permanente de la Organización Internacional del Trabajo, prepara los proyectos de convenios y recomendaciones que se someterán a la consideración de la Conferencia, está supervisada por el Consejo de Administración y dirigida por el Director General, elegido por un período renovable de cinco años.

La Oficina cuenta con 1900 funcionarios de más de cien nacionalidades en su sede de Ginebra y en cuarenta oficinas repartidas en todo el mundo. Además, en virtud del programa de cooperación técnica, unos 600 expertos llevan a cabo misiones en todas las regiones del mundo. La Oficina también actúa en calidad de centro de investigación y documentación; como casa editora, publica una amplia gama de estudios especializados, informes y periódicos; colabora con los gobiernos que soliciten capacitación profesional, sistemas de empleo, higiene y seguridad, difusión de los principios de seguridad social y preparación de los proyectos de a vida.<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Enero 15, 2007. 01:12:32 horas.

En 1969 se le otorgó a la Organización Internacional del Trabajo el Premio Nóbel de la Paz como reconocimiento de la labor cumplida por el organismo a favor de la paz. La OIT tiene gran importancia, en la historia y en el Derecho del Trabajo, logró sobrevivir a la desaparición de la Sociedad de Naciones y ha luchado por la preservación de la paz universal y la búsqueda de la justicia social.

### 13. Estado.

Conocido por los romanos como “*civitas*” y por los griegos como “*polis*”. Muchas han sido las disciplinas que han estudiado al Estado, la política, la economía, la sociología, entre otras, sin embargo, la que nos interesa es la jurídica, particularmente en el ámbito internacional.

Para Oppenheim el Estado es “el pueblo que se halla establecido en un territorio bajo su propio gobierno soberano”.<sup>44</sup>

Según el criterio de Francisco A. Ursúa es “el agrupamiento humano con comunidad de origen y de tendencia social, que ocupa un determinado territorio permanente, y ha creado un gobierno supremo”.

Para el maestro Eduardo García Máynez es “la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de denominación que se ejerce en determinado territorio”.<sup>45</sup>

El profesor Carlos Arellano dice que “el Estado la estructuración jurídica de una comunidad humana con territorio y gobierno propios, dentro del conglomerado de países”.<sup>46</sup>

---

<sup>44</sup> Diccionario Enciclopédico Larousse. Tomo III. 1992. p. 893

<sup>45</sup> GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésimo tercera edición. Porrúa. México. 1998.

<sup>46</sup> ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. Tercera edición. Porrúa. México. 1997.

Marx concibe al Estado como el conjunto de instituciones de las que se sirve una clase para oprimir a otra.<sup>47</sup>

El Estado es uno de los sujetos del Derecho Internacional Público y Social. Sus elementos son: población, territorio, gobierno y soberanía.

La población, se puede identificar como el elemento humano nacional, es decir, los individuos nacionales, los extranjeros no forman parte de la población de un Estado. El territorio será el elemento geográfico, es decir, es el espacio terrestre, marítimo o aéreo donde el Estado se asentará. El gobierno es el elemento político, es el ente que ejerce el poder dentro del Estado. La soberanía es el elemento jurídico, éste elemento es esencial para el Estado porque coordina todos los demás elementos para darle unidad al Estado. Entendiendo que Unidad del Estado es una unidad artificial constituida por el conjunto de normas que regulan el comportamiento de los individuos que se encuentran sujetos a dichas normas.

Se trata de una organización jurídico-potestativo de una comunidad humana, tendiente a concretar de modo sistemático y efectivo la organización de la vida social en las condiciones y dentro del ámbito territorial determinados por factores históricos.<sup>48</sup>

Al hablar de Estado nos referimos a la estructura política del orden social en su totalidad. Generalmente se habla de dos formas de Estado: la república que puede ser democrática ó autocrática, federal o central; y la monarquía que será absoluta o constitucional.

Al hablar de gobierno, desde un concepto jurídico, se trata de elementos subjetivos vinculados por una relación de Derecho Público como al objeto de la relación misma.

---

<sup>47</sup> Diccionario Enciclopédico Larousse. Op cit. p. 893

<sup>48</sup> Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XII.

## 14. Gobierno.

Es uno de los elementos del Estado y se trata de un agrupamiento de personas y órganos, este grupo maneja y dirige los asuntos que le conciernen al pueblo.

Existen diversas formas de gobierno, como son la aristocracia, la timocracia y la oligarquía, la democracia y la tiranía. Por su parte la aristocracia pertenece al gobierno de los filósofos y aristócratas; la timocracia y oligarquía al gobierno de los propietarios; la democracia al gobierno del pueblo.

En el Derecho Internacional del Trabajo, particularmente en la OIT, se conjugan todas estas diferentes formas de gobierno.

Aristóteles clasificó las formas de gobierno en dos grupos: el grupo de las puras o perfectas y el de las impuras. A las primeras se incluyen la monarquía, la aristocracia y la democracia; por su parte las impuras o corrompidas son la oligarquía, la demagogia y la tiranía; estas representan la parte negativa de las formas puras.

Para Maquiavelo “todos los Estados, todas las naciones, todas las denominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres han sido o son repúblicas o principados”

Para Montesquieu, existe una distinción entre monarquía, despotismo y república y para Rosseau entre democracia, aristocracia y monarquía.<sup>49</sup>

---

<sup>49</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op cit. tomo IV. P. 292.

Bidart Campos atribuye el problema de la forma de gobierno a la forma de organizar las estructuras y competencias de los órganos que ponen al gobierno. El problema le compete a quien ejerce el poder.

Asimismo, conforme a la preeminencia la forma de gobierno puede ser presidencial o parlamentaria.

Por lo que respecta a la presidencial hay una preferencia por el poder ejecutivo por encima del legislativo; lo representa el presidente de la república quien es electo por el pueblo, se le otorgan facultades para nombrar y remover a sus colaboradores. En este sistema el legislativo se mantiene autónomo y puede ser bicameral o unicameral, y con ello se busca mantener el equilibrio de los poderes. Este sistema es adoptado por nuestro país.

En relación a la segunda forma, la parlamentaria, el legislativo cobra predominancia, el ejecutivo se divide en dos partes que son el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno, a quien también se le llama canciller, primer ministro, entre otros. El primero de ellos tiene a su cargo el protocolo, será una persona asignada por la tradición de la nación; el jefe de gobierno será el líder del partido político que obtiene mayoría en el senado y encabeza el gabinete, en este sistema el legislativo se integra por un órgano colegiado conocido como parlamento y se encarga de supervisar la administración pública, tiene la facultad de requerirle su voto al primer ministro. Un ejemplo de este sistema lo encontramos en la Gran Bretaña.

Los actos de gobierno son aquellos que son encaminados a la dirección política del Estado y que corresponden a la función social del imperio jurídico, a la práctica ejecución de las leyes, al sostenimiento positivo y la reacción coactiva del orden del derecho.



## 15. Indígena

La Real Academia de la Lengua Española hace referencia al concepto de lo “indio” como “el poblador antiguo de la América, o sea, de las Indias Occidentales que se consideran hoy como descendiente de aquel, sin mezcla de otra raza”.

Durante mucho tiempo se utilizó el concepto de indio como una forma racista al referirse a los habitantes de las poblaciones indígenas.

Alfonso Caso señala que “indio es aquel que se siente pertenecer a una comunidad indígena y es una comunidad indígena aquella en que predominan los elementos somáticos no europeos; que habla perfectamente una lengua indígena, que poseen su cultura material y espiritual elementos indígenas en fuerte proporción, y que, por último se tiene un sentido social de comunidad aislada de otras comunidades que la rodean, que le hace distinguirse a sí misma de los pueblos blancos y mestizos”.

De la anterior definición se desprende que está basada en patrones culturales como son las costumbres, la lengua materna, la religión, las tradiciones, la cosmovisión; dejando de lado el aspecto económico.

En el II Congreso Indigenista de 1949, en la Ciudad de Cuzco, Perú se definió al “indio” como “el descendiente de los pueblos y naciones precolombinas que tiene la misma conciencia social de su condición humana, asimismo considerada por propios y extraños, en su sistema de trabajo, en su lengua y en su tradición, aunque éstas hayan sufrido modificaciones por contactos extraños. Lo indio es la expresión de una conciencia social vinculada con los sistemas de trabajo y la economía, con el idioma propio y con la tradición nacional respectiva de los pueblos o naciones aborígenes”.

Con el nacimiento del Instituto Indigenista Interamericano el término “indio” recayó en el de “indígena”, pues aunque “indio” subraya la lucha contra el colonialismo, de esta forma se separa la forma peyorativa que contiene el término indio.

Indigenismo equivale a la tendencia cultural inspirada en el conocimiento y valorización de las civilizaciones aborígenes americanas.<sup>50</sup>

Para José Carlos Maritegui el “indígena es producto de nuestra economía, se identifica con el régimen de propiedad de la tierra; la ignorancia, el atraso y la miseria de los indígenas, no son sino la consecuencia de su servidumbre. El latifundio mantiene la explotación y dominación absoluta de las masas indígenas por la clase propietaria. La lucha de los indígenas contra los gamonales, ha estribado invariablemente en la defensa de sus tierras contra la absorción y despojo; por tanto, existe una instintiva y profunda reivindicación indígena”.<sup>51</sup>

De la anterior definición se desprende un enfoque diferente, nos muestra la denigrante situación social, económica y laboral en la que se encuentran los pueblos indígenas.

Lo anterior nos lleva a hablar sobre lo étnico, lo que proviene de la disciplina que se ocupa del análisis de los pueblos, la etnología.

En sus orígenes, lo étnico aludía a una presunta unidad de lengua, raza y cultura, lo que le daba un tinte generalizador y no se distinguía de la sociedad en general.

---

<sup>50</sup> Diccionario Jurídico OMEBA. TOMO XV.

<sup>51</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos Alberto, Derecho Nacional, Derechos Indios, Derecho Consuetudinario Indígena. UAM Azcapotzalco. Universidad Autónoma de Chapingo. México. 1998. p. 38.

La etnia o comunidad étnica es un organismo social formado en un territorio determinado, por grupos de hombres que tienen ya establecido o están estableciendo un medio de la evolución, diversos vínculos, la comunidad de lengua, rasgos de cultura y modo de vida comunes, un cierto número de valores sociales y tradiciones comunes, bastante mezclado respecto a los componentes raciales claramente distintos de los existentes. Los indicios de una etnia son la autoconciencia étnica, la lengua materna y el territorio, así como la organización socio-territorial. Las etnias indígenas son naciones culturales que se encuentran confrontadas en las sociedades modernas.

Así mismo, nos referimos al concepto “tribal” al hacer alusión a las tribus o pueblos tribales que habitan en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial.

Nuestra Constitución determina, en su artículo 2º, que “los pueblos indígenas son aquellos que descienden de poblaciones que habitan 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 OIT se refiere a los pueblos indígenas en su convenio 169, como “los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

Las últimas dos definiciones comparten criterios y los elementos fundamentales de los pueblos indígenas, por ello son las más idóneas para

nosotros, agregándoles la importancia de los pueblos indígenas en nuestro país, pues somos una sociedad con amplia diversidad cultural, siendo ésta una parte de nuestro patrimonio cultural.

## 16. Derecho Indígena.

El derecho indígena es una disciplina poco estudiada por los doctrinarios del derecho.

En principio, es necesario precisar lo que entendemos por derecho, recordemos que existen dos corrientes, la iusnaturalista que sostiene como fundamento del derecho un orden superior proveniente de Dios, de la razón o de la naturaleza y que no se puede atentar contra ese orden a riesgo de que las normas dadas por los hombres no obliguen; y los iuspositivistas que afirman que el derecho es obligatorio independientemente de ese orden natural.<sup>52</sup>

García Máynez sostiene que el Derecho, en sentido objetivo es un conjunto de normas “preceptos imperativo-atributivos, es decir, de reglas que además de imponer deberes conceden facultades”<sup>53</sup>

La escuela “jus naturalista” desconoce otras posibles formas consuetudinarias de normatividad como derecho que se aplique en la sociedad (a no ser aquellas que surjan del espíritu natural del pueblo), el positivismo kelseniano tan sólo le da el rango de fuente del derecho “al definir a la costumbre jurídica con su respectivo creador de derecho”.

Dentro de la escuela positivista, García Maynez afirma que “...el derecho consuetudinario, como su nombre lo indica, nace de ciertas costumbres colectivas, reconocidas por quienes las practican como fuente de facultades y deberes. Por

---

<sup>52</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Op cit. Tomo III. P. 114.

<sup>53</sup> GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésimo tercera edición. Porrúa. México. 1998.

otra parte, es incorrecto explicar al derecho solamente en función del Estado o establecer entre ambos una relación genética jurídica, no puede existir antes que aquél, ni ser considerado como su creador...”

Existe una discusión entre los doctrinarios, pues para algunos el Derecho Indígena no puede ser considerado como tal, mientras que otros afirman lo contrario.

En la primera corriente H.L. Hartt sostiene que a este derecho no es posible reconocerlo como un sistema, por no contar con organismos especializados y su respectiva autonomía. Este razonamiento se basa en patrones jurídicos occidentales.<sup>54</sup>

De lo anterior desprendemos que el derecho positivo, solamente legitima aquel derecho que centralmente se organiza, reproduce y ejecuta conforme a los designios del bloque dominante. Es decir, la idea que el derecho indígena existe como normas y reglas no escritas, anteriores y distintas al derecho positivo estatal no se admite, pues la idea europea del derecho conoce un dominio colonial de los pueblos no occidentales y trata de imponer su propio derecho a los pueblos sometidos.

No obstante, el derecho indígena reconoce a toda costumbre legal como obligatoria para una determinada comunidad, en el sentido de su validez, eficacia y aplicabilidad, por ello, el derecho indígena se coloca en el rango de derecho aplicable y eficaz en los márgenes de la territorialidad étnica que ésta regula y con las especificidades socioculturales que competen a los pueblos indios.

El derecho positivo es creado mediante un proceso legislativo en el que intervienen un parlamento (poder legislativo), un órgano ejecutivo (el presidente de

---

<sup>54</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos Alberto. Derecho Nacional, Derechos Indios, Derecho Consuetudinario Indígena. Op cit. 196.

la República y los Gobernadores de los Estados) y un órgano especializado para administrar esas leyes (poder judicial), mientras que el derecho indígena se finca en sus propios patrones culturales que se reproducen en un determinado contexto socioeconómico y fundamentalmente en la costumbre jurídica, contando con sus propios órganos consultores y ejecutores.

El derecho indígena es un conjunto de normas y reglas que históricamente y por tradición oral se han venido reproduciendo al seno de las etnias indias del país, y cuyo fin ha sido el de regular, en buena medida las relaciones sociales y de reciprocidad de estos núcleos humanos.<sup>55</sup>

Es importante precisar que el derecho indígena no puede ser analizado por concepciones positivistas conforme a los cuales la norma jurídica es explicada solamente como un poder hegemónico del Estado o como una transición evolutiva de la costumbre.

La aplicación del derecho indígena y su eficacia se origina en el supuesto de una aceptación de la autoridad que basa en un conjunto de intercambios recíprocos. El sentido de autoridad de las comunidades y de algunas etnias surge de la aceptación recíproca en la que sus miembros reconocen que cualquiera de ellos ulteriormente podrá formar parte de la estructura que aplicará el derecho consuetudinario.

La cultura da cohesión al grupo, a efecto de que quien ejerce y administra el derecho consuetudinario se encuentre plenamente identificado por quienes lo admiten y secundan, y de quienes lo ejerzan, constituyan el conducto que relaciona la etnia con el exterior. El sentido coactivo que aplica la autoridad indígena depende de la propia etnia.

---

<sup>55</sup> Ibidem. p. 200.

Es decir, en el sistema jurídico positivista, la autoridad ajusta sus actos a una concepción preestablecida, como la codificación de leyes, mientras que en el derecho indígena, la autoridad aplica la norma conforme a criterios de interpretación que se originan y reproducen en la propia comunidad, y en instancia sus propios referentes culturales.

La autoridad que aplica el derecho indígena determina con base en un patrón de conducta, el comportamiento de los individuos y de igual manera se puede otorgar la aprobación del sujeto.

Algunos de los órganos aplacadores del derecho indígena en las comunidades actuales son: el gobernador de cada comunidad, el consejo de ancianos, las asambleas y el sistema de cargos.

El gobernador de cada comunidad representa la máxima autoridad encontrada en pueblos como los tarahumaras, coras y huicholes con los nombres de siriamé.

El consejo de ancianos se compone de gente experimentada, que no solamente delibera en el procedimiento jurídico de los pueblos indios, además administra y aplica la justicia inherente al caso concreto.

Las asambleas constituyen el instrumento de su organización, regulación y ejecución de las relaciones sociales que se desarrollan en el interior de la comunidad.

El sistema de cargos es una instancia democrática, en virtud de que todos los hombres de la comunidad participan en ésta institución, siendo recíprocos la posibilidad de incorporarse, mediante un sistema rotativo. Regula el acceso al poder y ejercicio de éste.

## 17. Justicia Social.

La justicia proviene del latín jus, que significa justo. Para Ulpiano es la “constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo”.

Aristóteles nos heredó la idea de que justicia consiste en dar tratamiento igual a los iguales y desigual a los desiguales. Sostuvo que entre los seres humanos existen derechos que son iguales para todos, pero también características que los hacen desiguales, por lo que se les debe dar trato conforme a esas características (necesidad, capacidad, dignidad, entre otros, según García Máynez), pero respetando aquellos derechos naturales en común con los demás.

Existen tres tipos de justicia: legal, distributiva y conmutativa. La justicia legal es aquella que atiende a las relaciones del individuo con la sociedad, como los deberes del gobernante, la justicia distributiva regula la partición a que tiene derecho cada uno de los ciudadanos respecto de las cargas y bienes del bien común, el derecho de satisfactores mínimos como el vestido, la vivienda, la educación, entre otros; la justicia conmutativa es la que se busca entre individuos del mismo rango, como las relaciones contractuales, objeto del derecho privado.<sup>56</sup>

Sin embargo, algunos autores sostienen que existe una cuarta clasificación de justicia: la justicia social que tiene como objeto la repartición equitativa de la riqueza superflua.

Esta idea es atacada por otros doctrinarios, quienes afirman que se trata de la justicia distributiva, no habiendo cabida para una nueva clase de justicia social. No obstante, la diferencia de éstas radica en que la justicia distributiva y la justicia legal atienden a las relaciones entre los individuos y la sociedad, además de que

---

<sup>56</sup> Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo V. 276-278



busca satisfacer los derechos básicos; en cambio, la justicia social busca un equilibrio entre los poseedores (patrones o representantes del capital) y los desprotegidos (trabajadores, campesinos, indígenas), buscando el mejor reparto de la riqueza, recordando que los principales problemas de la humanidad han sido la mala distribución de la riqueza y la explotación del hombre por el hombre.

La justicia social busca afanosamente un equilibrio y una justa armonización entre el capital y el trabajo, y está íntimamente vinculada con el bien común.<sup>57</sup>

Estas ideas concuerdan con Ulpiano, en virtud de que, si bien es cierto que las clases desprotegidas no son dueñas directamente del capital, también lo es que los trabajadores y los campesinos son los productores de la riqueza mundial con base en su trabajo, por ello son propietarias de esa riqueza que ven tan alejada, de tal forma, que el dar a cada quien lo suyo, significaría una mejor repartición de la riqueza, pues estos sectores son la base para la obtención de ésta.

Asimismo, están acorde con la concepción de Aristóteles, en virtud de que los individuos protegidos por la justicia social tienen igualdad en cuanto a sus derechos naturales, sin embargo existe cierta desigualdad con las clases capitalistas, por lo que no es correcto darles igual trato. El Estado tiene la obligación de protegerlos jurídica, social y económicamente, con el objetivo de que se conviertan en iguales frente a los demás.

Para el profesor Alberto Trueba Urbina la justicia social es sinónimo de Derecho Social, pues su función es esencialmente la de conjugar los intereses de todas las naciones hasta llegar a la reivindicación de los derechos de los pueblos y de los Estados para alcanzar la paz universal definitiva.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> Diccionario Jurídico Omeba. Tomo XVI.

<sup>58</sup> TRUEBA URBINA, Alberto. . Derecho Social Mexicano. Op cit. p. 587.

Se concibe a la Justicia Social como parte del Derecho Social, teniendo como fin el orden y la paz sociales, pues éstos no pueden existir sin la justicia social.

Dentro del ámbito internacional, la Justicia Social se entiende como el conjunto de principios, instituciones y normas consignadas en Tratados, Cartas mundiales o resoluciones de sus organismos sociales, con objeto de proteger, tutelar y reivindicar en sus derechos a los débiles contra los fuertes, para proteger a los Estados débiles frente a los poderosos y sus organismos nacionales y especialmente a sus proletariados en función de conservar la paz universal.

La justicia social ha sido vista como la mayor utopía, pues en un sistema capitalista es prácticamente imposible, sin embargo, no sólo los sectores débiles se verían beneficiados, sino todos los hombres, incluyendo los dueños de capital y las sociedades en general, pues ello acarrearía superación cultural, económica y social para todos y en todos los ordenes de la vida, de tal forma que existiría una integración social libre y fortalecida a favor de los integrantes de la sociedad; siendo la justicia la mayor satisfacción que puede darse a la humanidad, pues ésta no solo es la paz duradera entre los hombres, sino la esperanza de la felicidad.

**CAPÍTULO II**  
**ANTECEDENTES**

Inicialmente, debemos recordar que México “es un país pluricultural, sustentado en sus pueblos indígenas”, sin embargo, ésta conclusión no ha sido fácil sostenerla, fue necesario pasar por un largo proceso histórico que aún no termina, pues los pueblos indígenas no cuentan con el reconocimiento y participación necesarios en los diferentes aspectos sociales, como en el acceso al empleo.

De lo anterior resulta necesario conocer, de manera general, el desarrollo de los indígenas y de la evolución de las normas e instituciones laborales de nuestro país.

### **1. Mesoamérica-Conquista-Colonia.**

El origen de los actuales pueblos indígenas de nuestro país, se encuentra en la antigua Mesoamérica, en donde sus pobladores pasaron por periodos de evolución en su *modus vivendi*, desde la cacería y domesticación de animales, hasta la agricultura, el tejido, la cerámica, entre otros; lo que generó el sedentarismo de los habitantes mesoamericanos, pues el trabajo de la tierra implica permanencia en un lugar determinado, principalmente en lugares propicios para la sobrevivencia humana, como los ríos y lagos.

Entre los principales pueblos indígenas que poblaron Mesoamérica, (algunos aún permanecen) son: los olmecas, teotihuacanos, mayas, toltecas, chichimecas, así como la zapoteca, la mixteca y la tarasca. Poblaciones con identidad, organización, creencias, territorio, costumbres y derecho, propios e independientes del resto.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> MARGADANT S., Guillermo F.; Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Décimoctava edición. Esfinge. México, 2001; Pág. 14.

En relación, a su forma de trabajo, los indígenas se basaban en la división del trabajo y en las clases sociales: la nobleza, los sacerdotes, comerciantes, artesanos, agricultores y la esclavitud, misma que se trataba de un trabajo subordinado, por su puesto, sin salario ni prestación alguna.

La esclavitud para los aztecas nacía: de la guerra (el esclavo formando parte de las propiedades del capturador), de la venta de un hijo, la autoventa de los plebeyos, la delincuencia (el esclavo se ponía al servicio de la víctima), e incluso por herencia; no obstante, en el régimen de Netzahualpizintli, el hijo de esclavo nacía libre.

La liberación del esclavo se daba: por el matrimonio con el dueño (a); por pago, si el patrimonio del esclavo no lo tomaba el amo, el esclavo podía recibir cierto dinero propio (herencia, préstamo, donación) y con ello obtener su liberación. Se liberaba, también, por disposición del dueño, *mortis causa*, por escaparse del mercado de esclavos y alcanzar asilo en el palacio del rey.<sup>2</sup>

A la llegada de los españoles a nuestro país, los pueblos indígenas vivieron una ruptura a sus costumbres, ideas, tierras, condición social y en todos aspectos.

Se inició un proceso de transculturización, los indígenas junto con sus caciques fueron evangelizados y bautizados en forma masiva y sin entender las ideas cristianas.

El papel social que ocupaban los indígenas tuvo un cambio radical pues el indio se convirtió en marginado dentro de sus propias tierras. Las antiguas familias nobles indígenas cayeron en decadencia social y económica. Algunos caciques de poblaciones nativas no eran de origen noble y sus cargos ya no eran electivos, sino hereditarios; después se les calificó como “principales” y servían de apoyo a

---

<sup>2</sup> Ibidem, Pág. 31.

las autoridades españolas, así se hizo una distinción entre gobernador y cacique indígenas.<sup>3</sup>

La esclavitud también sufrió un cambio, pues ya no se era esclavo de otro indígena, sino también de un español. Había dos clases de esclavitud: los esclavos que existían antes de la conquista y los prisioneros, tomados en guerra justa contra los rebeldes o contra los que se oponían a la cristianización, siendo éste uno de los regímenes laborales de la colonia.

En esta etapa se encuentran como formas de trabajo: la encomienda; el repartimiento, para obligar a los indios a trabajar en empresas españolas a cambio de un salario; la mita, repartimiento rotativo; el peonaje asalariado, para que los indios se contraten libremente, existiendo las tiendas de raya; las utopías, para formar sociedades perfectas, se dieron en Chiapas con Las Casas y en Michoacán con Vasco de Quiroga; las repúblicas de indias, en el caso de Tlaxcala, para que cada comunidad tuviera su propio gobierno indígena.

La encomienda surge de la necesidad de recompensar a los conquistadores de las primeras generaciones, el deseo de imponer tributos a los indígenas, el deseo de cristianizar al indio sin gasto para la corona y la necesidad de fortalecer la organización militar. De esta forma, mediante la encomienda, un español recibía el privilegio de cobrar los tributos de ciertos pueblos indios, de acuerdo a una tasa fijada, en cambio, debía cristianizarle dedicando una cuarta parte del tributo a la construcción de iglesias.

Los encomenderos podían ejercer presión sobre los indios para que les cediesen en propiedad ciertos terrenos propios de los pueblos indígenas, lo que daría lugar a latifundios privados.

---

<sup>3</sup> CRUZ BARNEY, Oscar. Historia del Derecho en México. Oxford University Press; México, 1999. Pág. 25.

La encomienda resultó más perjudicial para el indígena en comparación con la esclavitud, pues el esclavo era cuidado como cualquier otro objeto de propiedad, en cambio, a un indio encomendado la corona podía otorgar su libertad en cualquier momento, así que se obtenía de él todo el provecho posible.

El 23 de noviembre de 1718 se expide un decreto mediante el cual se suprime la encomienda, exceptuando algunas concedidas con el carácter de perpetuas, y las que les corresponden a los descendientes de Cortés.

Los repartimientos laborales se trataban de la obligación que tenían algunos indios de prestar servicios remunerados a los españoles, en donde tenían derecho a un salario adecuado, prohibiendo a los amos los sistemas de prestamos, o anticipos, con el fin de no esclavizar a los indios, esta forma laboral duró hasta el final de la fase virreinal.<sup>4</sup>

En 1609 se suavizó el sistema de repartimientos de indios, introduciéndole la mita, en la que los caciques de cada pueblo debían determinar por sorteo cuales indios, no ocupados en el cultivo de las tierras propias o talleres de artesanía, debían prestar servicios remunerados a los colonos, sin que el total de indios mitayos excediera del 4 %. Este sistema fue suprimido el 31 de diciembre de 1632, por el marqués Cerralbo, con excepción de los mineros.

Las medidas de la corona sufrieron cambios a lo largo de esta etapa, al principio de la conquista (1501), los indios podían vivir donde querían pero debían pagar un tributo a la corona, se les podía obligar a los indios a trabajar en las minas pero con un salario; el 20 de diciembre de 1503 la reina Isabel cambia estas reglas, los indios debían vivir cerca de los españoles y los caciques indios estaban obligados a aportar cuotas de sus grupos indígenas para trabajar para los españoles en sus casas, campos y minas. Así, nace la idea de que los españoles

---

<sup>4</sup> Idem.

pueden recibir encomendados, ciertos grupos de indios para su cristianización y explotación.

En 1509, se reglamenta que tales encomiendas no pueden durar más de dos o tres años y el número de indios que pueden ser atribuidos a los españoles es de 30 a 80.

En 1510 llegan a la Nueva España los frailes dominicos, para 1511 el fraile Antonio de Montesinos protesta en contra del tratamiento que se le da a los indios, a quien más tarde, se le uniría Fray Bartolomé de las Casas, como protestante de los encomenderos. Como resultado de esta oposición se expiden las Leyes de Burgos de 1512, adicionadas en 1513 en total 32 leyes, en la que se considera al indio como un niño que necesita protección.<sup>5</sup>

La cuestión agraria se volvió un problema que trascendió los años, siendo en la actualidad un tema pendiente de resolver, los indios fueron despojados de sus territorios, mismos que ocuparon los españoles.

Es así que, después de lograr una cohesión en la antigua Mesoamérica, los pueblos indígenas sufren un despojo no sólo de sus tierras, también de sus costumbres, creencias, religión y cultura. Los indígenas pasaron de ser los dueños de sus territorios a los dominados y colonizados por los españoles. Los indios se vuelven marginados y comparten ésta denominación con los negros esclavizados y traídos por los españoles.

Por todo lo anterior, los indígenas fueron sometidas a regirse por leyes europeas aplicadas en el territorio colonizado. Ejemplo de la normatividad que se impuso son: las capitulaciones, las caballerías, la dehesa, las Bulas Papales (autorización papal para que la corona castellana y, respectivamente, la

---

<sup>5</sup> MARGADANT S., Guillermo F.; Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Op cit; Págs. 62 y 63.



portuguesa, cristianizara a los indios,) las Ordenanzas sobre descubrimientos, población y pacificación de los indios, de Felipe II en 1573, las Leyes Nuevas y las Leyes de Indias, siendo éstas dos las más sobresalientes.

Con esta legislación se protege y legaliza el latifundismo español expandido sobre las poblaciones indígenas, no sólo las de nuestro país, sino del Caribe y Latinoamérica; ello ocasionó una devastación de las poblaciones indígenas del Caribe que se dio durante el siglo XVII y que orilló a la Nueva España a reconocer algunos derechos indígenas como los agrarios, a los que denominaron “bienes de comunidad” persiguiendo como fin el de asegurar que la fuerza del trabajo indio no se exterminara; recordando que el trabajo de los indios es puramente esclavizado, sometido por los españoles, incluso trabajando sus propias tierras para enriquecer a los conquistadores.

La aplicación de esta legislación implica la parte jurídica del sometimiento y dominio de la corona española sobre los pueblos que conformaron la Nueva España en aquel tiempo; no obstante, algunas de ellas contienen normas favorables a los indígenas.

En las Leyes Nuevas de 1542, se suprimió la esclavitud de los indios, organizando la encomienda y reduciéndola a lo mínimo.

Las Leyes de las Indias o Leyes Indias de 1680, constituye la legislación aplicable a las tierras descubiertas el 12 de octubre de 1492, legislación impuesta por la corona española que se prolongó por quinientos años y dominó tierras completamente diferentes a las europeas. Se componen de nueve libros, subdivididos en 218 títulos, de los que destacamos:<sup>6</sup>

...LIBRO VI dedicado a problemas que surgen en relación con el indio: las reducciones de indios, sus tributos, los protectores de indios, caciques,

---

<sup>6</sup> Idem

repartimientos, encomiendas y normas laborales (entre las que se encuentran la fijación de salarios, limitación temporal de la vigencia de algunos contratos de trabajo, normas como que la mujer india no puede servir en casa de un colonizador no trabaja allí)...

En materia privada existen reglas especiales para contratos celebrados con los indios y normas para facilitar la transición del sistema poligámico de los indios hacia la monogamia cristiana.

Además de estas leyes, el derecho indiano lo constituyó por aquellas normas indígenas que no contrariaban los intereses de la corona o el ambiente cristiano, así como, el derecho castellano.

Los indígenas elaboran sus propios “códices coloniales” con el fin de recuperar la propiedad originaria de sus territorios, propuesta que fue rechazada por los españoles. Ejemplo de estos códigos tenemos los “Códices Techialoyan”, algunos resguardados por las Secretarías de la Defensa Nacional, de la Reforma Agraria e incluso de colecciones particulares.<sup>7</sup>

A tantos abusos y despojos de tierras, siguió la constante rebelión social de las diversas poblaciones indígenas, inspiradas en las acciones radicales, crueles, egoístas, corruptas y criminales como las de Nuño de Guzmán y Pedro de Alvarado, quienes hubieran podido convertir la Nueva España en una zona despoblada de indígenas.<sup>8</sup> Sin embargo, esto se limitó gracias a la intervención de personajes defensores de los indígenas como Fray Tolomé de las Casas, y el obispo Zumárraga llamado “el protector de los indios”.

---

<sup>7</sup> DURAND, ALCANTARA, Carlos Humberto; Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena; Universidad Autónoma de Capingo- Universidad Autónoma Metropolitana; 1998; México. Pág. 205.

<sup>8</sup> MARGADANT S., Guillermo F.; Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Op cit. Pág. 51.

Juan de Zumarraga organizó un sistema de audiencias especiales para recibir quejas de los indígenas, el primer virrey Antonio de Mendoza continuó este sistema, asignando dos mañanas de cada semana a la tarea de atender personalmente a las quejas de la población indígena. Derivado de ello, en 1591 se establece en México un Juzgado General de Indios; el indio podía decidir entre los alcaldes mayores y corregidores o el Juzgado. Posteriormente se asignó un “protector de indios” a la audiencia; en aquellos litigios entre un indio y un español y que fuera resuelto en primera instancia se estableció la figura de la apelación ante la audiencia.

La población indígena tuvo un descenso considerable, derivado no solo de los tratos inhumanos, también de las epidemias traídas por los colonizadores y de las que el indio no se encontraba inmunizado, así como, al forzoso cambio de costumbres económicas, entre ellas, de los jesuitas, con el objetivo de restringir la libre vida sexual de los indígenas.

El descontento indígena ocasionó en una serie de rebeliones indígenas a las que los españoles respondieron derivando un enfrentamiento militar. Los indígenas utilizaron como tácticas el repliegue hacia zonas recónditas de las sierras, selvas y desiertos como forma de autodefensa, con el objetivo de conservar sus condiciones como su cultura, negándose a la vida occidental. Fueron de gran impacto estas luchas que se calcula que en la región norte de la Nueva España, en el periodo de 1680 a 1821, se gestaron más de 550 luchas indígenas.<sup>9</sup>

Para los españoles no fue difícil someter a algunos pueblos, de tal forma que los incorporaron como esclavos o asalariados de minas o haciendas. No obstante, otros pueblos mantuvieron la lucha y resistencia, usando tácticas como el sitio, la guerrilla, la negación al tributo, el levantamiento de trincheras en lugares poco

---

<sup>9</sup> MIRAFUENTES GALVÁN, José Luis; Movimientos de Resistencia y Rebeliones Indígenas en el Norte de México 1680-1821. México 1975. Pág. 76.

accesibles, la emboscada, el asalto y la rebelión. A estas rebeliones, hubo reacciones perjudiciales reflejadas en las ideas de “todo es Dios, y el papa lo representa; no hay derechos que valgan contra una concesión que el papa hiciera en interés de la fe” argumentando que el papa debía conceder estos derechos a la corona española; por otro lado hubo quienes consideraron que los derechos concedidos a la corona española no podían ir más allá de que requería la finalidad de la concesión, es decir, de la cristianización de los indios. Para ellos el paganismo no bastaba como argumento para lanzarse a una guerra contra los indios, a estas ideas pertenecía Tomás de Aquino.

Sin olvidar, que Manuel Abad y Queipo propuso, en 1779 la división gratuita de todas las tierras baldías entre los indios, además de la división gratuita de las tierras de las comunidades de los indios, convirtiendo la propiedad colectiva en común, asimismo, propone la obligación de los grandes propietarios a rentar sus “tierras incultas” a los indios, por veinte y treinta años.

Algunas regiones de México lograron conservar sus raíces, cultura, costumbres, influyendo poco la cultura española, tal es el caso de los lacandones, los indios de la Sierra Alta de Chiapas, en Quintana Roo y algunas regiones de Yucatán y Campeche, entre los tarahumaras y los yaquis, los seris, coras, huicholes, en las que encontramos prácticas jurídicas consuetudinarias.

## **2. Independencia.**

La situación indígena se encontraba en decadencia durante el siglo XIX, a las generaciones de indios a principios de este siglo, les arrebató su identidad y se convirtió ésta en una práctica clandestina.

La influencia de la inquisición, la devastación que generaron las luchas, la monopolización del lenguaje hegemónico, el despojo e invasión de las tierras

fueron factores que generaron la situación decadente de los pueblos autóctonos de México, éstos se encontraban dispersos en diversas zonas del país.

Para algunos autores el movimiento de independencia fue inspirado y planeado por un núcleo de ilustrados, la mayoría allegados al clero o a los criollos. La conformación del nuevo Estado fue ideada por europeos, para establecerse en una Mesoamérica mayoritariamente india, conformada por más de las cien culturas indias de aquel entonces.<sup>10</sup>

Cabe mencionar, que en el siglo XIX la Nueva España se componía con un 60% de pobladores indígenas, 26% castas, 12% criollos y 2 % españoles.<sup>11</sup>

El profesor Guillermo Floris Margadant afirma que el movimiento de independencia fue un movimiento popular de indios y mestizos en el que influyeron las situaciones políticas, sociales, como el odioso sistema de castas, económicas para su proclamación que se vio reflejada en la famoso escena del sacerdote Hidalgo, en septiembre de 1810,<sup>12</sup> quien el 5 de diciembre siguiente ordenó que los campos de comunidades de indios no se rentaran a terceros. Posteriormente Hidalgo se une con Allende, pero a su ejecución Morelos continúa la lucha.

A partir de este movimiento surgen diversas normas que van trazando el camino para el surgimiento de una nueva nación, la construcción de un nuevo Estado-Nación que plantearon reformas y normas que regularían en ciertos aspectos la situación de los pueblos indígenas.

---

<sup>10</sup> DURAND, ALCANTARA, Carlos Humberto; Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Op cit. Pág. 206.

<sup>11</sup> COYRO, Enrique; Los Estados Unidos ante nuestro problema agrario; UNAM, México, 1989, Pág. 179.

<sup>12</sup> MARGADANT S., Guillermo F.; Introducción a la Historia del Derecho Mexicano; Op cit; Pág. 140.

El 21 de noviembre de 1813, Morelos publica los Sentimientos de la Nación con 22 artículos, con uno de añadidura, documento en el que, entre otros aspectos, se proclama la abolición de la esclavitud, la exclusiva concesión de empleos a “americanos” y la necesidad de moderar la opulencia y la indigencia. Disposiciones que, a todas luces, benefician a los indígenas mexicanos, moderando la situación precaria en la que se ven hundidos durante los siglos anteriores.

Un año antes, el 18 de marzo de 1812 fue proclamada por las Cortes españolas la Constitución de Cádiz, documento de 384 artículos de corte liberal que no distingue entre el territorio americano con el peninsular, que, entre otras cosas, prevé la repartición de las tierras entre los indios. Ordenamiento que sería rechazado por Fernando VII en 1814 y obligado a reconocerlo para 1820. En este tiempo (después de 1814) las cortes continúan con su proceso legislativo que influye en cierto modo en la vida indígena de México; como son la de la abolición de la esclavitud, del 6 de diciembre de 1810; medidas para el fomento de la agricultura e industria en la América española, de 12 de marzo de 1811; y la abolición del tributo de los indios y normas sobre el reparto de las tierras, de 13 de marzo de 1811).

### **3. México Independiente- Siglo XIX.**

Mediante el Plan de Iguala, del 24 de febrero de 1821, Agustín de Iturbide ofrece la corona de México a Fernando VII, o algún otro príncipe de la familia europea pretendiendo crear la nacionalidad mexicana, en la que peninsulares, criollos, mestizos e indios gozarían de igualdad de derechos; declaración que resultaría perjudicial para los pueblos indígenas pues, si bien es cierto deben tener los mismos derechos, también lo es que no reconocen su identidad y etnicidad. Este Plan es aceptado por el virrey Juan O'Donojú mediante los Tratados de Córdoba y encarga de forma provisional el gobierno a Iturbide, quien a su vez se proclama emperador el 28 de septiembre de 1821.

Para el 4 de octubre de 1824, el Segundo Congreso Constituyente expide la Constitución Federal en la que se respira un espíritu liberal, se establece la facultad del Congreso de la Unión para arreglar el comercio con las naciones extranjeras entre los diferentes estados de la federación y “tribu de indios”. Este ordenamiento se inspira en modelos extranjeros y resulta insuficiente para los problemas particulares de México, principalmente la indiferencia hacia los indígenas, tanto en su aspecto de la tenencia de la tierra, en la educación de los indios, como en su incorporación a la Nación, manteniéndolos en el aislamiento.

Bajo estos principios, el Constituyente instituye ayuntamientos constitucionales de elección popular, suprimiendo los cabildos indígenas, por los que los pueblos indígenas mantenían cierta autonomía. Para los criollos los indígenas eran “apáticos y sumergidos en la ignorancia”, sin embargo, lucraban con sus trabajos y producciones.<sup>13</sup>

La Constitución de 1824 no respondía a la realidad social de los pueblos indígenas porque sus problemas iban más allá de los asuntos comerciales, los cuales seguramente eran ajenos a la mayoría de ellos, que luchaban en la defensa de su identidad colectiva y sus tierras comunales.

Debido a las luchas de los liberales y conservadores, la Constitución fue reformada en diversas ocasiones y en 1835 se elimina el federalismo, convirtiendo la forma de gobierno al centralismo, con esta reforma se elimina la expresión hecha a los indígenas, pero se continúa excluyéndolos. Así mismo, se emiten normas referentes a la pérdida de la ciudadanía y derechos políticos por escasez de fortuna o no saber leer y escribir, ni tener determinado grado escolar, normas que eran dirigidas a los campesinos y a los pueblos indígenas, pues eran ellos quienes se encontraban en tales situaciones precarias.

---

<sup>13</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco; Legislación y Derechos Indígenas en México; Serie Derechos Indígenas 3, Centro de Orientación y Asesoría A Pueblos Indígenas A. C. México. 2002. p. 13.

Durante este siglo se presentan diversos levantamientos de los campesinos, especialmente en Yucatán, Sierra Gorda, San Luis Potosí y Guerrero, quienes resultan precursores de la revolución de 1910. Estos levantamientos tienen como reclamos la devolución de tierras arrebatadas desde la conquista.

Otros indios se dedican a la minería y a la industria, pero también una cantidad considerable no se incluía en la vida económica del país, a este sector se le denominó “léperos” y resultaron agresivos para la vista del resto de la población. En el norte del país se da el problema de los indios nómadas y se trató de detener mediante un sistema de “presidios” en las que se premiaba por cada “indio de armas” muerto o prisionero.<sup>14</sup>

De tal forma que el indio se vio, aún más sobajado en la “independencia” que en la colonia, pues la corona española había normado cierta protección por lo útil que resultaban y por las defensas de los luchadores a favor de los indios; en cambio, las clases sociales de su territorio los trataban por debajo y en una situación peor para las clases autóctonas, haciendo honor a la frase de Guillermo Prieto: “la independencia nos convirtió en gachupines de los indios”.<sup>15</sup>

En 1856 la Ley Lerdo además de la desamortización de los bienes eclesiásticos, permite que toda persona que trabajara la tierra de la iglesia o comunidad de indios pudiera comprarla durante un plazo de tres meses, por una cantidad basada en la renta que se pagaba, gravando estas operaciones con un impuesto alto. Con ésta ley se aumenta el latifundismo, destrozando la propiedad comunal de ciertos grupos indios, que en algún momento habían logrado sobrevivir a los ataques ilegales de los terratenientes en la época de la colonia.

---

<sup>14</sup> Ibidem. P. 172.

<sup>15</sup> Guillermo Prieto, citado por MARGADANT S., Guillermo F.; Introducción a la Historia del Derecho Mexicano; Op cit; Págs. 173.



En la discusión de la nueva constitución, durante la sesión del 16 de junio de 1856, el diputado José María Velasco exclama “una raza desgraciada de hombres, que llamamos indígenas, descendientes de los antiguos dueños de estas ricas comarcas, y humillados ahora con su pobreza infinita y sus recuerdos de otros tiempos” reivindicó terrenos para el uso común de los pueblos y para reparto entre los individuos que los integraban, aduciendo que “era vergonzoso para nuestro país que haya en él, pueblos cuyos habitantes no tengan un espacio de terreno en que establecer un edificio público o sementera”; también exhortó a los legisladores a tomar medidas para combatir el estado de mendicidad de los indígenas y a “disipar los nublados de su indigencia”; además expresó su firme idea de que urgía remediar los abusos que sufrían y buscar la manera de mejorar su condición económica, afirmando que “si se estudian sus costumbres, se hallarán entre los indios instintos de severa justicia y de abnegación para cumplir con los preceptos que imponen las leyes”.<sup>16</sup>

El Séptimo Congreso Constituyente Mexicano, en febrero de 1857, expide la nueva Constitución en la que se contemplan un sin número de garantías, normas y derechos liberales e importantes como los “derechos individuales”, la reglamentación de la ley de amparo, entre otros, pero olvidando, de nuevo, a las poblaciones indígenas, principalmente en lo referente al artículo 27 constitucional, continuando con la incapacidad religiosa, pero también particular de adquirir bienes raíces. Las tierras son vistas como mercancías, se obliga a los indígenas al transe al capitalismo, así los pueblos indios y sus territorios son desconocidos respecto a su personalidad jurídica, incluso continuando con las constantes luchas contra ellos y desconociendo cualquier derecho agrario que tuvieran, entre otros derechos como a su libre determinación.

Tres semanas después de las manifestaciones de Castillo Velasco, el diputado García Granados desaconsejó la instauración del jurado popular,

---

<sup>16</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco; Legislación y Derechos Indígenas en México; Op cit; p 15.

calificándolo de “planta exótica” que no podía aclimatarse todavía entre los indígenas porque, para él, no ofrecían ninguna garantía de defensa a las personas que juzgaba. Durante esa sesión Ignacio Ramírez expresó “es lamentable que entre muchas ilusiones con que nos alimentamos, una de las no menos funestas es la que nace de suponer que nuestra patria es una nación homogénea” los exhortó “levantemos ese ligero velo de la raza mixta que se extiende por todas partes y encontraremos cien naciones que en vano nos esforzaremos hoy por confundir en una sola. Muchos de esos pueblos conservan todavía las tradiciones de un origen diverso y una nacionalidad independiente y gloriosa”.

El diputado Castellanos aceptó la propuesta de José María del Castillo Velasco, con la condición de que se asegurara que la Iglesia quedaría sujeta al Estado pues de no ser así “los indios regarán la tierra con el sudor de su rostro, trabajarán sin descanso hasta hacerla fecunda, le llegarán a arrancar preciosos frutos, y todo ¿para qué? Para que el clero llegue como ave de rapiña y les arrebatte todo, cobrándoles por el bautismo de sus hijos, por celebrar su matrimonio, por dar sepultura a sus deudos. Dad a los indios la tierra y dejad subsistentes las obvenciones parroquiales y no haréis más que aumentar el número de esclavos que acrecienten la riqueza del clero”. Después de esta declaración, el Constituyente tomó como prioridad la relación del Estado y la Iglesia, de tal forma que dejó de lado el problema indígena, conservando éstos pueblos en el olvido.<sup>17</sup>

Por lo que hace a la materia del trabajo, en el artículo 4 protegía la libertad de trabajo, siendo una normatividad insuficiente para las necesidades del obrero.

La Constitución de 1857 causó descontentos entre varias personalidades, principalmente eclesiásticas, como el obispo Clemente de Jesús Murguía que rechazó una serie de artículos que, a su parecer eran perjudiciales, conforme a la

---

<sup>17</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel y Bono López, María; Pueblos Indígenas y Estado nacional en el siglo XIX. Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998. Págs. 50-52.

declaración del papa Pío IX, en la que anulaba desde Roma, todo lo que cualquier gobierno liberal realizaba en perjuicio de la Iglesia; a esto se le sumaron enfrentamientos que se dieron en otros estados como en Puebla y ello derivó en la Guerra de Tres Años (1857-1860).

Cabe mencionar que los peones de la época juarista lograron, en San Luis Potosí una ley que “obliga a los terratenientes a alquilar al precio corriente la porción de sus tierras que no pueden cultivar”, y en Querétaro logran una ley que “fijaba un salario mínimo para los peones”.

Durante el Gobierno de Zuloaga se dio un golpe de estado conservador, por lo que le dejó a Comonfort la dictadura, quien no resistió y huyó, así toma posesión Juárez y dicta las primeras Leyes de Reforma en julio-agosto de 1859, en éstos ordenamientos se prevé la confiscación de bienes eclesiásticos, su venta al público y la secularización del matrimonio, de los cementerios y del registro civil, suprimió días de fiesta religiosas. Sin embargo, el impacto para los indígenas, sobre todo campesinos, fue perjudicial pues las tierras quedaron en manos de terratenientes y extranjeros, en virtud, de que la mayoría no contaba con recursos económicos para la adquisición de ellas, además, la iglesia los amenazaba con sanciones si las adquirían.<sup>18</sup>

Derivado de la mala situación económica en la que vivía el país, en especial, las deudas extranjeras que México tenía con España, Inglaterra y Francia, se formó el Plan de Londres de octubre de 1861, por el que se motiva un enfrentamiento militar contra México, sin embargo, Inglaterra y España se retiran al percatarse de los intereses políticos que Francia perseguía. Napoleón III, con influencia de conservadores mexicanos envían a Maximiliano y su esposa Carlota a implementar el segundo imperio mexicano, quienes llegan a la capital en 1864, en tanto que Juárez fue expulsado de la capital.

---

<sup>18</sup> Ibidem. p 178.

Maximiliano, pese a ser conservador, no revocó la legislación juarista, en cambio, emitió una serie de leyes en beneficio de la población mexicana, entre ellos indígenas: las que sobresalen la ley de Garantías Individuales y sobre la libertad del trabajo de 1 de noviembre de 1865; la ley que establece el procedimiento para dirimir los conflictos entre los pueblos en materia de tierras y aguas; ley que ordena que los terrenos que en forma colectiva pertenecían a los pueblos, se adjudicaran a la propiedad individual de los vecinos, prefiriéndose a los pobres sobre los ricos.

Además de la ley que prevé la creación de terrenos comunales para cada población de 16 de septiembre de 1866 y que fuera publicada en español y en náhuatl; así como, una ley laboral que refiere al trabajo agrícola, con limitación de la jornada laboral establecida desde la salida a la puesta del sol menos dos horas, la prohibición de la tienda de raya, prohibición de castigos corporales, limitación de los descuentos al salario de los trabajadores para el reembolso de deudas, limitación de la transmisión de deudas mortis causa, hasta por la cuantía de los bienes, libertad para que los peones abandonaran sus haciendas en el momento de liquidar su deuda.

Sin tomar en cuenta lo liberal y avanzado de éstas leyes, mediante decreto del 20 de agosto de 1867 Juárez las anuló con efecto retroactivo.<sup>19</sup>

#### **4. Porfiriato-Revolución Mexicana.**

El juarismo crea descontento para un joven militar de nombre Porfirio Díaz, quien después de levantamientos en contra del gobierno y tras la muerte de Juárez, asume el poder durante 1876 a 1911.

---

<sup>19</sup> Ibidem, p. 180.

Este gobierno se caracteriza por un gran avance en la modernidad, la economía y la cultura, un eficiente gabinete y una mejora económica entre las clases alta y extranjeras, sin embargo, perdura el problema indígena e incluso se agudiza, se cometen una serie de injusticias en perjuicio del indio campesino y de las comunidades indígenas que continuaban luchando por mantener su identidad.

Para 1910, un 80 % de los campesinos no tenían tierra propia, mientras que unas tres mil familias tenían en su poder la casi totalidad de la tierra utilizable en México, así mismo, se incrementan las injusticias en contra de ciertas comunidades indígenas como los mayas en 1884, los yaquis con la ejecución de su líder Cajeme y la venta de miles de yaquis con el carácter de esclavos, como represalia de la guerra que enfrentaron para lograr el reconocimiento de sus derechos agrarios y con el objetivo de privatizarles sus tierras.<sup>20</sup>

Así mismo, las deudas continuaban transmisibles de padres a hijos, con crédito en las tiendas de raya lo que los obligaba a permanecer en las haciendas y volver a la esclavitud.

Los descontentos crecieron durante este periodo en los diferentes sectores, principalmente agrario y laboral, en virtud de que, en 1906, se habían suprimido las huelgas de las minas de Cananea en Sonora y las de textileras de Rió Blanco en Veracruz, ambas con capitales extranjeros; así como, la de ferrocarrileros en 1908 y la de Tizapán de 1909 que sería igualmente masacradas.

Con excepción de los gobiernos del Estado de México y Nuevo León, en 1904 y 1906, respectivamente, que expidieron leyes a favor del obrero que sufría un accidente, la materia laboral y de seguridad social fue minimizada.

---

<sup>20</sup> <sup>20</sup> DURAND, ALCANTARA, Carlos Humberto; Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Op cit p. 207.

En 1906, bajo el programa del Partido Liberal de Ricardo Flores Magón se manifiestan ideas laborales y agrarias que con el tiempo se verían cristalizadas en la Constitución de 1917.

Todos estos descontentos desembocaron en la Revolución Mexicana en voces de Villa, Zapata y Madero, principalmente ocasionando el destierro de Porfirio Díaz y el gobierno de Madero, mismo que no cumplió con las expectativas de sus antiguos aliados, por lo que se dio la decena trágica en la que muere Francisco I. Madero.

En este periodo revolucionario se impulsa el sujeto social indígena, basado en las ideas de Magón, Villa y Zapata buscando una política agraria para “los de abajo”, en este movimiento no son los ilustrados quienes planearían la lucha, sino el sector campesino-indígena, no obstante, se le identificó a estos sectores como peones, campesinos, jornaleros, que si bien es cierto, necesitaban regulación inmediata de su situación agraria y laboral, lo es también que dejan de lado la identidad étnica y olvidan la diversidad cultural de México y la situación socioeconómica de los pueblos indígenas.

En el movimiento revolucionario tiene su auge el derecho agrario pero no contribuye para la cuestión étnica de los pueblos indígenas, ni al problema de las tierras, ni a la reconstrucción social del indígena mexicano. Esta lucha por sus tierras significa, para los indios mexicanos, la vértebra de su afianzamiento histórico, pues con la recuperación de sus territorios étnicos se mantiene su tradición, cultura e identidad, razón por la cual se incorporan a las filas de los revolucionarios.

Es decir, la revolución fue impulsada por los pueblos indios, los campesinos, los jornaleros, peones y trabajadores que compartieron injusticias agrarias, laborales y razones para levantar su lucha, razones que para ellos tienen

un trasfondo económico, cultural y étnico, y que se reflejan en el lema “Tierra y Libertad”.

Algunas de las acciones implementadas fueron la toma de haciendas como táctica fundamental de reivindicación agraria, se construyeron programas y leyes con los que se dio el cambio agrario, surgen el programa del Partido Liberal Mexicano, ya mencionado, el manifiesto del 23 de septiembre de 1911 del magonismo, el Plan de Ayala, del Ejército del Sur; comandado por Emiliano Zapata el Plan de San Luis Potosí, del Partido Antireeleccionista de Francisco I. Madero; el Plan de Guadalupe, del Ejército Constitucionalista; y diversas leyes y documentos zapatistas, así como la ley agraria villista.

A partir de 1914, surgen nuevas leyes locales en materia laboral, estableciendo salarios mínimos, cancelando deudas de obreros, fijando jornadas máximas, entre las que tenemos las de Veracruz, Tabasco, Jalisco y Yucatán, en donde Salvador Alvarado promulgó un grupo de leyes sociales denominadas “las cinco hermanas”, la ley agraria, fiscal, catastral, a que organiza el municipio libre y la del trabajo, creando ésta última las Juntas de Conciliación y un Tribunal de Arbitraje para conflictos laborales, individuales y colectivos.

## **5. Constitución de 1917.**

Con el gobierno de Carranza se convoca al Constituyente de Querétaro para la elaboración de una nueva constitución, en donde la novedad serían los artículos sociales, es decir, el artículo 27 y el 123, en donde intervienen revolucionarios como Andrés Molina Enríquez, Luis Cabrera y Mujica y el obrero Héctor Victoria, diputado de Yucatán, en donde se había producido un cambio laboral, asimismo, intervienen Heriberto Jara y Froylán Manjarrez. Otras disposiciones novedosas son el artículo 5 referente a la libertad económica y el 3 de la educación laica.

En el artículo 123 de la Constitución se encuentran los derechos y principios que el Constituyente de 1917 le reconoce a los trabajadores, entre los que tenemos: la duración de la jornada máxima de 8 horas, y nocturna de 7; la prohibición del trabajo nocturno, e insalubre para mujeres y niños; derecho de un día de descanso como mínimo; las características del salario mínimo; el principio de a salario igual, trabajo igual; el derecho a las utilidades; la responsabilidad de los empresarios de los accidentes de trabajo; derecho a sindicalización y huelga; entre otros derechos laborales que prevé la Carta Magna.

Asimismo, el Constituyente otorga facultades, tanto al Congreso de la Unión como a las legislaturas locales para legislar sobre las condiciones de trabajo, lo que a la letra dijo: “El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo...”

La Constitución de 1917 no responde a las demandas indígenas, lo más acercado, pero insuficiente, fue la restitución de las tierras de las que fueron despojados o, en su caso, dotación si no pudieran acreditar su propiedad, disposiciones que se plasman en el artículo 27, sin embargo, este reparto se otorga con la calidad de ejido o comunidad agraria y no con la de territorialidad, pues ni todas las comunidades agrarias que se constituyeron eran indígenas, ni todas las comunidades indígenas eran agrarias. Asimismo, se reserva para la nación la propiedad de aguas y tierras, y con ello se conservan las ideas de la corona española para justificar la usurpación de tierras indígenas.

La justificación de lo anterior se encuentra en que el Estado debía evitar el latifundismo, lo que es correcto, sin embargo, se debió diferenciar la propiedad privada, social o pública, de la indígena; también debió establecer reglas para la



protección de las tierras y territorios indígenas y considerar causa de utilidad pública la conservación de los territorios indígenas.

Por otro lado, se declara como base de la organización política del país al municipio, prohibiendo cualquier forma diversa de organización, con ello se buscaba terminar con las jefaturas porfiristas que restringieron los derechos políticos de los mexicanos, pero, el constituyente debió distinguir entre éstas y los gobiernos propios de los pueblos indígenas para no dejarlos en indefensión, pues los despojó de todos los poderes que antes habían ejercido, reservándoles solo los servicios públicos.<sup>21</sup>

## **6. 1919, Creación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

Los trabajadores de Estados Unidos, Francia e Inglaterra mantuvieron una lucha para que se creara un Organismo Internacional del Trabajo. Como antecedente de la OIT se tienen la Asociación Internacional para la Protección Legal de los Trabajadores, creada en Bruselas en 1901; este organismo realizó varias conferencias diplomáticas y en 1906 se firmaron los dos primeros convenios internacionales del trabajo: sobre la prohibición del trabajo nocturno de las mujeres y, el referente al empleo del fósforo blanco en la fabricación de cerillos.<sup>22</sup>

La Federación Americana del Trabajo, sugirió la creación de una Confederación Internacional de Trabajadores que coincidiera con el Congreso de la Paz.

El francés León Jouhaux, en 1916, en Leeds, Inglaterra, propuso que el Tratado de Paz incluyera dos cláusulas especiales sobre la legislación de trabajo, propuesta que fue aceptada por los asistentes británicos, franceses, belgas e italianos. De ésta forma se estipuló lo que posteriormente sería la OIT.

---

<sup>21</sup> FERRER MUÑOZ, Manuel y Bono López, María; Pueblos Indígenas y Estado nacional en el siglo XIX. Op cit. p 31.

<sup>22</sup> DÁVALOS, José. Derecho del Trabajo; Op cit. p. 45.

En febrero de 1917 dos conferencias internacionales de trabajadores concluyen en redactar la Carta de Berna, que sería el antecedente inmediato al Tratado de Versalles.

El 25 de enero la Conferencia de la Paz, se designó una Comisión de legislación del trabajo, que fue la que preparó la parte XIII del tratado de paz.

Fue en el Palacio de Luis XIV, en París, en donde se decidió la creación del Derecho Internacional del Trabajo como una garantía para todos los trabajadores y que sirviera de estímulo y de base a las naciones para la adopción de las condiciones de trabajo que superaran la miseria y la injusticia.

Con el fin de la primera guerra mundial se determina la creación de la Sociedad de Naciones, cuya misión sería la de preservar la paz universal, y bajo la presión de las clases trabajadoras, el nacimiento de la Organización Internacional del Trabajo, que formará parte de la Sociedad de Naciones.

De ésta forma, el 28 de junio de 1919 se celebra el Tratado de Versalles, en la que contenía, entre otras disposiciones, los instrumentos constitutivos tanto de la Liga de Naciones, como la Organización Internacional del Trabajo, que encuentra su fundamento la parte XIII que indicaba "a) La Sociedad de Naciones tiene por objeto la paz universal, pero tal paz puede únicamente basarse en la justicia social; b) Existen en el mundo condiciones de trabajo que implican para gran número de personas, la injusticia y la miseria, situación que pone en peligro la paz y la armonía universales, por lo que es urgente mejorar las condiciones de trabajo; c) la no adopción por una nación cualquiera de un régimen de trabajo realmente humano, es un obstáculo a los esfuerzos de los pueblos deseosos de mejorar las condiciones de vida de sus trabajadores".<sup>23</sup>

---

<sup>23</sup> DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo; Op cit; p 27.

La primera reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, que en adelante tendría una periodicidad anual, se celebró a partir del 29 de octubre de 1919 en Washington y cada uno de los Estados Miembros envió dos representantes gubernamentales, uno de las organizaciones de empleadores y otro de las organizaciones de trabajadores. Se aprobaron durante dicha reunión los seis primeros convenios internacionales del trabajo, que se referían a las horas de trabajo en la industria, al desempleo, a la protección de la maternidad, al trabajo nocturno de las mujeres, a la edad mínima y al trabajo nocturno de los menores en la industria.

La OIT cobra tal fuerza que en menos de dos años se aprobaron 16 convenios internacionales y 18 recomendaciones.<sup>24</sup>

La OIT fue un medio para la realización de un fin inmediato, que es el Derecho Internacional del Trabajo, estatuto que a su vez, se convirtió en un medio para un fin más alto: la justicia social en las relaciones entre el trabajo y el capital.

La Comisión de Legislación Internacional del Trabajo, instituida por la Conferencia de la Paz, redactó la Constitución de la OIT entre los meses de enero y abril de 1919.

Para 1920 la OIT establece su sede en Ginebra, Suiza. En 1926 se introdujo una innovación importante: la Conferencia Internacional del Trabajo creó un mecanismo para supervisar la aplicación de sus normas, mecanismo que aún existe en nuestros días.

La Conferencia creó una Comisión de Expertos, compuesta por juristas independientes y cuya misión consistía en examinar las memorias sometidas por los gobiernos y presentar cada año su propio informe a la Conferencia

---

<sup>24</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Enero 15, 2007. 01:12:32 horas.

Al concluir la segunda guerra mundial, en el año de 1944 la OIT declaró que sus funciones ya no se limitarían a la preparación del derecho internacional del trabajo, sino que sería también de desarrollo de un programa de acción social y de colaboración con todos los gobiernos, con el fin de contribuir, en el plano internacional, a la batalla por el mejoramiento de las condiciones de vida de los hombres y por la paz universal de la justicia social.<sup>25</sup>

En 1946 se desintegra la Sociedad de Naciones, sustituida por las Naciones Unidas, en cambio, la OIT logró sobrevivir a la segunda guerra mundial, y se asoció a las Naciones Unidas.

De esta forma es necesaria una modificación a la Constitución de la OIT, en la que se prevé la posibilidad de celebrar acuerdos con las Naciones Unidas y con base en ello, se suscribe el convenio del 30 de mayo de 1946, por el cual la ONU reconoce a la OIT como un “organismo especializado dotado de competencia para emprender la acción que considere apropiada, de conformidad con su instrumento constitutivo básico”.

En 1948 fue nombrado al frente de la OIT el estadounidense David Morse, quien desempeñaba importantes funciones, aunque de poca notoriedad, dentro de la administración del Presidente Harry Truman; David Morse ocupó el cargo hasta 1970, durante este prolongado período de 22 años, el número de Estados Miembros se duplicó, la Organización adquirió su carácter universal, los países industrializados quedaron en minoría frente a los países en desarrollo, el presupuesto se quintuplicó y el número de funcionarios se multiplicó por cuatro.<sup>26</sup>

En 1960, la OIT creó en su sede de Ginebra, el Instituto Internacional de Estudios Laborales y, más tarde, en 1965, el Centro Internacional de

---

<sup>25</sup> Idem.

<sup>26</sup> Idem.

Perfeccionamiento Profesional y Técnico, con sede en Turín. Por último, en 1969, la OIT recibió el Premio Nobel de la Paz, al conmemorar su 50 aniversario.

Cuando se produjo la crisis causada por la retirada de los Estados Unidos de la Organización (entre 1977 y 1980), que dio lugar a una reducción del 25 por ciento del presupuesto de la Organización, logró evitar que los daños fueran importantes. Los Estados Unidos se reincorporaron en la Organización al iniciarse la administración del Presidente Reagan. En 1989, Michel Hansenne, antiguo Ministro del Trabajo y de la Función Pública de Bélgica, se convirtió en el primer Director General después del final del período de la Guerra Fría.

De esta forma la OIT es uno de los principales organismos internacionales, caracterizado por la lucha de la Justicia Social.

## **7. Convenios Celebrados en la OIT, los Ratificados por México Referentes a los Pueblos Indígenas y Tribales.**

La OIT y los países miembros se han ocupado de la situación indígena a nivel mundial; México es estado miembro de la OIT desde su creación.

La OIT ha celebrado 187 convenios, de los cuales los aplicados a los pueblos indígenas son:

Convenio 50 (Dejado de lado) Sobre El Reclutamiento De Trabajadores Indígenas: este convenio se adopta en la conferencia 20, el 20 de junio de 1936. Es ratificado por 33 estados.

Convenio 64 (Dejado de lado) Sobre los contratos de trabajo (trabajadores indígenas). Adoptado en la Conferencia 25, de fecha 27 de junio de 1939. Ratificado por 31 estados.

Convenio 65 (Dejado de lado) Sobre las sanciones penales (trabajadores indígenas). Instrumento que se adopta el 27 de junio de 1939 durante la Conferencia 25 y es ratificado por 33 estados.

Convenio 86 (dejado de lado) sobre los Contratos de Trabajo (trabajadores indígenas). Creado en la Conferencia 30 con fecha 11 de julio de 1947; ratifican este convenio 27 estados.

Convenio 104 (dejado de lado) sobre la abolición de las sanciones penales (trabajadores indígenas). Con fecha 21 de julio de 1955, en la Conferencia 38, es adoptado el presente convenio, mismo que es ratificado por 26 estados miembros.

Convenio 107 Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales. Es adoptado con fecha 26 de junio de 1957, dentro de la Conferencia 40 y es ratificado por 27 estados, entre ellos, México, siendo éste el primer convenio referente a pueblos indígenas que México adopta con fecha 01 de junio de 1959, y que denuncia el 05 de septiembre de 1990; este convenio es revisado en 1989 por el Convenio 169.

Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales. Convenio adoptado con fecha 27 de junio de 1989, su entrada en vigor corresponde al 05 de septiembre de 1991, se adopta en la Conferencia 76; es ratificado por 17 estados, entre ellos México que lo ratifica con fecha 05 de septiembre de 1990.

## **8. Indigemismo en el México Contemporáneo y Creación del Instituto Nacional Indigenista.**

El indigenismo es el conjunto de políticas y acciones del Estado encaminadas a la incorporación de los indígenas al resto de la sociedad.

En 1921, derivado de la reestructuración de la Secretaría de Educación Pública suprimida por Carranza, se crea una de las principales instituciones para los indígenas, el Departamento de Educación y Cultura para la “raza indígena”; el autor de este proyecto es José Vasconcelos.

A partir de ese año se nombran maestros ambulantes que comienzan a trabajar en las comunidades indígenas con un plan cuidadosamente elaborado, de tal forma que se estudian sus condiciones culturales, llevan el alfabeto, realizan su trabajo nuevos cultivos de la tierra, cría y cuidado de animales domésticos y en el desarrollo de las industrias regionales, emprenden un programa de acción social en el que incluye la formación de hábitos de ahorro y el impulso al teatro, danza y canciones populares.<sup>27</sup>

Dos años más tarde, en abril de 1923 se establecen las Casas del Pueblo, que tenía como fin la mejora de las poblaciones indígenas.

Plutarco Elías Calles impulsó la creación del Instituto Nacional de Indios, donde incorporó a indígenas de diversos grupos lingüísticos, como amuzgos, totonacos, otomíes, náhuatl, entre otros, con un total de 26 distintas poblaciones indígenas.<sup>28</sup>

En 1932 se crea la Estación de Incorporación Indígena de Carapan, que tiene como objeto estudiar la posibilidad de integrar a los purépechas de la región a la vida nacional, proyecto que fue dirigido por Moisés Sáenz.

---

<sup>27</sup> Pozas Arciega. Citado por DURAND, ALCANTARA, Carlos Humberto; Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Op cit p. 71.

<sup>28</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco; Legislación y Derechos Indígenas en México; Serie Derechos Indígenas 3, Centro de Orientación y Asesoría A Pueblos Indígenas A. C. Op cit. p. 33.

Con la llegada del gobierno Cardenista se consolida la integración de los pueblos indígenas al resto de la sociedad y por primera vez en la historia de México se atienden algunas de las demandas indígenas, ignoradas por siglos.

El presidente Cárdenas restituye a las poblaciones indígenas algunas tierras que pertenecieron a sus ancestros, en algunos casos, se armó a los indígenas para que defendieran su patrimonio.

En materia educativa promueve la creación de las normales rurales en algunas zonas (Yaqui, Chontalpa, la Comarca) en donde existía un desarrollo más profundo de las fuerzas productivas.<sup>29</sup> En el año de 1937 crea el “Departamento de Educación Indígena, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, al que se incorporan los internados indígenas con el nombre de Centros de Educación Indígena. Para el año siguiente, estos centros pasan al Departamento de Asuntos Indígenas convertidos en Centros de Capacitación Económica con el objetivo de brindar capacitación técnica agrícola e industrial a indígenas.

En 1939, el presidente Cárdenas encarga a Alfonso Caso la organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia.

Una de las más importantes actividades fue la iniciativa del presidente Cárdenas de la creación del Primer Congreso Indigenista, que se llevó a cabo en Pátzcuaro, Michoacán en 1940. A partir de este Congreso se decide la creación del Instituto Indigenista Interamericano, al tiempo en que se plantea la necesidad de implementar Institutos Indigenistas nacionales, en toda Latinoamérica.

En 1942 el presidente Ávila Camacho creó la Escuela Nacional de Antropología e Historia.

---

<sup>29</sup> DURAND, ALCANTARA, Carlos Humberto; Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Op cit. p. 72.



Es para diciembre de 1948 que se crea el Instituto Nacional Indigenista (INI) como un organismo público descentralizado del gobierno federal, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, mediante la promulgación de la ley que crea el propio INI.

Este instituto se facultó para: investigar los problemas relativos a los núcleos indígenas del país; estudiar las medidas de mejoramiento que requerían los grupos indígenas, y promover ante el Ejecutivo Federal la aprobación y aplicación de estas medidas; intervenir en la realización de las medidas aprobadas, coordinando y dirigiendo en su caso la acción de organismos gubernamentales; fungir como cuerpo consultivo de cuestiones indígenas; difundir los resultados de sus investigaciones, estudios y proyectos; emprender aquellas obras de mejoramiento de las comunidades indígenas que le encomiende el Ejecutivo.

En sus primeros años las actividades del INI fueron de estudio, investigación, asesoría, difusión y capacitación para promover las medidas para el mejoramiento de los pueblos y comunidades indígenas, así como coordinación de programas de otras dependencias oficiales en regiones indígenas.

La política indigenista del INI se comenzó a aplicar en la década de los años cincuenta, para ese tiempo incorpora un amplio sector de indígenas como promotores en sus regiones.

En 1952 se creó el Centro Coordinador de la Región Tarahumara y en 1954 el Centro Coordinador Indigenista de las Mixtecas y el Centro Coordinador Papaloapan.

Así mismo, se crea el Instituto Lingüístico de Verano, al que se le delegó la política lingüística del país y cuyas bases dependieron de Alfonso Caso y Gonzalo Aguirre Beltrán, buscando la protección a las comunidades indígenas con el objeto

de integrarlas en la vida económica, social y política de la nación, en un plano de igualdad con las comunidades mestizas, lo que es posible si se busca mejorar la situación económica de los indígenas, llevándoles educación, capacitándoles en nuevas técnicas y conocimientos agropecuarios y comunicándolos con el resto de la población.

Con el paso de los años, el INI desarrolló funciones más operativas debido a la ausencia de acción de otras instituciones federales y estatales que atendieran los reclamos de los pueblos indígenas. El Instituto tuvo tal crecimiento que para los años noventa su estructura estaba diseñada para atender 23 estados de la República a través de 96 Centros Coordinadores Indígenas, organizados en 21 delegaciones estatales y doce subdelegaciones.

En 1992 el INI deja de ser dependiente de la Secretaría de Educación Pública para formar parte de la de Desarrollo Social, año en que se reforma la Constitución para referirse a los derechos de los indígenas.

Durante el sexenio del presidente Echeverría se vive una crisis agrícola, además de una situación tensa en la política, derivada del movimiento popular de 1968. Después de muchos años de mantenerse pacíficos, algunos núcleos indígenas comenzaron a manifestar su descontento, derivando en movimientos guerrilleros como ocurrió en Michoacán, Oaxaca y Guerrero, regiones en las que opera el Partido de los Pobres (PDLP), fundado por el maestro rural Lucio Cabañas Barrientos; la Asociación Cívica Nacional Revolucionaria (ACNR), dirigida por Génaro Vázquez, y el Partido Proletario de América Latina, dirigido por Florencio Medrano. Esta lucha tuvo como objetivo principal la recuperación de las tierras despojadas a los pueblos, movimientos que fueron esencialmente indígenas.

Derivado de lo anterior, el estado, por primera vez, planteó la necesidad de vincularse con los indios para solucionar los problemas indígenas. Echeverría

convocó a la creación de la Organización Indígena, que desembocó en el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), mismo que sirve como instrumento aglutinador de la lucha del movimiento indio.

En 1977 se crea la Dirección General de Culturas Populares, dependiente de la Secretaría de Educación Pública, tomando como política la “participación de los indígenas”, misma que se heredaría al sexenio de López Portillo. En este mismo año, el director del INI, Ignacio Ovalle Fernández, publicaba las orientaciones que el Instituto debiera seguir “se trata de lograr una mayor participación de la población indígena en la producción y en los beneficios del desarrollo nacional”, de esta forma, el Gobierno de López Portillo crea la Coordinación General de Plan Nacional de Zonas Reprimidas y Grupos Marginados, dependiente de la Presidencia de la República (COMPLAMAR), en cuyo proyecto contiene alimentos básicos, servicios de sanidad que se brindarían especialmente en instalaciones del IMSS, mejora del hábitat, escuelas, distribución de agua potable, entre otras.

No obstante, todo se queda en buenas intenciones, en 1983, el INI entra en una profunda crisis y se refleja en el encarcelamiento de su director. Este año el presidente de la Madrid expresa siete puntos a seguir para su política indigenista: aprovechamiento de la planeación democrática para diseñar y aplicar una política con los indígenas y no tan sólo para los indígenas; preservar la cultura y las tradiciones indígenas; detener el proceso de reducción de los territorios indígenas mediante la plena conservación y aprovechamiento de recursos actuales; orientación de los programas de capacitación, producción y empleo, de acuerdo con la naturaleza de los recursos y las tradiciones de la comunidad; ampliar la cobertura de servicios básicos; implantar en los hechos, a favor de los grupos indígenas, las garantías individuales y los derechos sociales que consagra la Constitución para los mexicanos.

El 21 de mayo de 2003 se expide por decreto, la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista.

De tal forma que desaparece el Instituto Nacional Indigenista y es sustituido por la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, con patrimonio propio, con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Este organismo 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 de conformidad con el artículo 2 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas tiene como principios: observar el carácter multiétnico y pluricultural de la Nación; 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; 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; fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras; 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 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.

Durante la década de los noventa surgen agrupaciones y movimientos indígenas, de los cuales el más destacado es el nacimiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).

El EZLN es una organización político-militar cuya composición es mayoritariamente indígena. Su lucha persigue: la defensa de derechos colectivos e individuales negados históricamente a los pueblos indígenas mexicanos; la construcción de un nuevo modelo de nación que incluya a la democracia, la libertad y la justicia como principios fundamentales de una nueva forma de hacer política; y el tejido de una red de resistencias y rebeldías altermundistas en nombre de la humanidad y en contra del neoliberalismo.

El EZLN irrumpe en el escenario político en diciembre de 1993, con la toma de las cabeceras municipales de San Cristóbal de las Casas, Altamirano, las Margaritas y Ocosingo, entre otras.

El EZLN ha intentado la negociación con los gobiernos, una de ellas sería en San Andrés Larraínzar en 1995 y 1996, en donde los temas tratados fueron: derechos y cultura indígena; democracia y justicia; bienestar y desarrollo; conciliación en Chiapas y derechos de la mujer en Chiapas. En 1996 se tiene la respuesta política del EZLN acerca de los resultados de la Comisión Nacional e Internacional por la Paz y la Democracia y con la firma de los acuerdos de la primera mesa; estos compromisos se les llamó Acuerdos de San Andrés y se conforman por cuatro capítulos que son firmados el 16 de febrero de 1996.

En estos acuerdos, el Gobierno Federal reconoce que “los pueblos indígenas han sido objeto de diferentes formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les han determinado una situación estructural de pobreza, explotación y exclusión política y que para superar esta desigualdad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno federal y la sociedad, incluidos, ante todo, los propios pueblos indígenas”, al mismo tiempo reconoció que se “necesita la participación de los pueblos indígenas, para que sean actores fundamentales de las decisiones que

afecten su vida, y reafirmen su condición de mexicanos con pleno uso de los derechos que por su papel en la edificación de México, tienen ganada por derecho propio” y que “esa nueva relación debe superar la tesis del integracionismo cultural para reconocer a los pueblos indígenas como nuevos sujetos de derecho, en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la pluriculturalidad de la nación mexicana y compromisos internacionales suscritos por el Estado mexicano, en particular el Convenio 169 de la OIT”.

Dentro de éstos compromisos estaba la reforma Constitucional y al sistema jurídico mexicano para garantizarles el reconocimiento de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran el impulso del empleo los pueblos indígenas, entre otros.

Sin embargo, el paso del tiempo y la apatía del Gobierno por cumplir con los Acuerdos de San Andrés orilló al EZLN a suspender las negociaciones hasta en tanto no se ejecutaran dichos compromisos.

Una comisión de legisladores de las dos cámaras federales y del congreso local, llamada Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), elaboró, por acuerdo de las partes una propuesta de reforma, misma que solo podía ser rechazada o aprobada, pero nunca modificada. Esta propuesta no recogía en su totalidad los acuerdos firmados en febrero de 1996, sin embargo, el EZLN la aceptó con el fin de continuar con el diálogo, por su parte el Gobierno la aceptó, pero la puso a consideración del Ejecutivo, quien la regreso completamente maquillada y que no respondía en nada con los Acuerdos de San Andrés.

El movimiento zapatista ha sufrido ataques, abusos y censuras por parte de los Gobiernos, desde matanzas como la de Acteal en 1997 y recientemente Atenco, en donde ha prevalecido el homicidio a los indígenas, la violación a los derechos humanos de ellos y de quienes intervienen en los diferentes movimientos.

## 9. Ley Federal del Trabajo de 1931.

El Constituyente de 1917 había otorgado facultades al Congreso de la Unión y a las legislaturas locales para legislar en materia del trabajo, de tal forma que las legislaturas expidieron un conjunto de leyes en el periodo de 1918 a 1928.

El 14 de enero de 1918 en Veracruz, se promulgó la primer Ley del Trabajo, no sólo de la República sino del continente, misma que fue completada el 18 de junio de 1824 y que sirvió como modelo para las leyes del resto de las entidades federativas, además de servir como precedente para la creación de la Ley Federal del Trabajo de 1931. Ésta ley produjo grandes beneficios para la clase trabajadora, entre ellos, el reconocimiento pleno de la libertad sindical y el derecho de huelga, disposiciones del salario, condiciones de trabajo, entre otros.

En este tiempo prevalece la necesidad práctica de resolver conflictos de trabajo que afectaban la economía nacional, algunos no podían ser resueltos por las Juntas de los Estados porque trascendían su jurisdicción.

Mediante una circular de 28 de abril de 1926, la Secretaría de Industria previno a los gobernadores de los estados que los conflictos ferrocarrileros serían resueltos por el Departamento del Trabajo de la Secretaría. El 5 de marzo de 1927 se gira una nueva circular, en la que se dice que el artículo 27 constitucional declaraba la jurisdicción federal todas las cuestiones relativas a la industria minera, por lo que los problemas derivados de ella las resolvería la secretaria. El 18 de marzo siguiente se emite una última circular explicando que, debido a que los trabajadores y los empresarios de la industria textil habían celebrado un contrato-ley nacional, de tal forma que las cuestiones derivadas de él serían resueltas por el Departamento del Trabajo de la Secretaría.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> DE LA CUEVA, Mario; Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo; Tomo I, ed. décima segunda; Ed. Porrúa; México; 1990. p. 52.

Esta situación creada por las circulares determinó al Poder Ejecutivo a expedir el 27 de septiembre de 1927 un decreto creador de las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje. Este decreto se declaró reglamentario de las leyes de ferrocarriles, petróleo y minería. Seis días después se expide el reglamento a que debía sujetarse la organización y funcionamiento de las Juntas.

En el año 1929 el poder revisor de la Constitución modificó el párrafo introductoria de la Declaración y propuso que la ley del trabajo fuera unitaria y se expediría por el Congreso federal, pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma.

La Secretaría de Gobernación convocó una asamblea obrero- patronal, que se reunió en la Ciudad de México el 15 de noviembre de 1928 y le presentó un proyecto de "Código Federal de Trabajo", éste documento lo publica la C.T.M con observaciones hechas por los empresarios y es el antecedente de la Ley Federa de 1931.

Es de esta forma, como mediante un decreto publicado el 6 de septiembre de 1929, se reforma el artículo 73, en su fracción X, y se le quita ésta facultad a los Congresos de los Estados.

Posteriormente el ejecutivo, presidido por Emilio Portes Gil envió al Poder legislativo un Proyecto de Código Federal del Trabajo, misma que encontró una fuerte oposición de las cámaras y en el movimiento obrero. Dos años más tarde, la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, redactó un nuevo proyecto en el que no se le da el nombre de código, sino de ley. Mismo que fue remitido al Congreso de la Unión, y tras modificaciones se aprueba y promulga el 18 de agosto de 1931.



Esta ley constituye la unificación de las leyes laborales en la República Mexicana, se establecen las condiciones generales del trabajo, sin embargo, el legislador es omiso para establecer en éste ordenamiento condiciones especiales para los trabajadores indígenas. La ley Federal del Trabajo de 1931 no toma en cuenta las condiciones étnicas como el dialecto, las costumbres o su cultura. Esta ley estuvo vigente hasta el 30 de abril de 1970.

#### **10. Ley Federal del Trabajo de 1970.**

En 1961 se envió al Poder revisor de la Constitución Mexicana una iniciativa presidencial que fue aprobada en el mes de noviembre de 1962, en éste mismo año el Presidente de la República ofreció al legislativo una iniciativa de reforma de la Ley Federal de 1931.

Llegado el año de 1967, Gustavo Díaz Ordaz, como presidente de la República designó una segunda comisión, a fin de preparar un nuevo proyecto de reforma de la Ley Federal de Trabajo, en la que intervinieron Alfonso López Aparicio, María Cristina Salmoran de Tamayo, Ramiro Lozano y Mario de la Cueva. En 1968 el Secretario del Trabajo informó al presidente que el proyecto había sido concluido, mismo del que se envió un anteproyecto a los sectores involucrados para que se pronunciaran sobre él. La clase trabajadora envió bastante documentación al respecto, mientras que la clase patronal se abstuvo de hacer comentarios. El ejecutivo invitó a los sectores obrero-patronales a nombrar a personas que se reunieran con la comisión para emitir sus comentarios y realizar el proyecto que sería presentado al legislativo.

La clase patronal, por conducto de organizaciones designó a un grupo de abogados para su representación, mismos que se mantuvieron en una actitud negativa respecto del proyecto y la mejora de las prestaciones de los trabajadores. Por lo que respecta a la clase obrera, ellos se pronunciaron a favor de la ley, con algunas observaciones y propuestas, entre ellas: la federalización de la justicia del

trabajo, a fin de evitar la influencia política y económica de los gobiernos y de los empresarios de los estados, situación que se presentaba en las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Con las observaciones de los trabajadores y los empresarios la comisión redactó el proyecto final y en diciembre de 1968 el ejecutivo envió a la Cámara de Diputados la iniciativa de “Nueva Ley Federal Del Trabajo”.

Posterior a ello se presentó un segundo debate entre representantes de trabajadores y empresarios para expresar sus observaciones, éstos últimos presentaron un estudio dividido en tres partes: “los aspectos no objetables, los objetables y los inaceptables”.

Como ejemplo de los objetables se tiene: el nuevo concepto de intermediario, en donde se buscaba suprimir el vacío de la ley de 1931, así como el contrato-ley, el derecho de huelga, el reconocimiento de la propina como parte del salario, el pago del tiempo extraordinario, la prima dominical, el pago de los días de descanso trabajados, los nuevos días de descanso obligatorio, entre otros. Por su parte los inaceptables serían la interrupción de media hora durante la jornada laboral, la reducción del salario con el pago de efectivo, la prima de antigüedad, las normas del trabajo a domicilio, entre otras.

Es de ésta forma que en 1970, se promulga la Nueva Ley Federal del Trabajo. Éste ordenamiento se caracteriza por ser un documento democrático, no es una obra del gabinete.

Ésta ley supera a la ley de 1931, establece prestaciones superiores a la anterior, además contiene una técnica legislativa mejorada y guarda los ideales del derecho social, garantizando los derechos laborales que se persiguieron durante años.

Sin embargo, la Ley Federal del Trabajo, aún no toma en cuenta a los pobladores indígenas, pues el legislador no prevé las condiciones de vida de estos grupos, lo que contribuye a mantenerlos aislados de las fuentes de empleo y acceso a la justicia laboral de nuestro país.

## **11. Artículo 2 Constitucional.**

Este precepto constitucional es medular para nosotros, en virtud de que, es el artículo constitucional que rige la situación indígena de nuestro país.

El Constituyente de 1917 dispuso que el Artículo 2 constitucional quedara de la siguiente forma: “**Art. 2o.-** Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional, alcanzarán, por ese sólo hecho, su libertad y la protección de las leyes”.

Este artículo sólo ha sufrido una reforma en noventa años, pero trascendental y renovadora, misma que fue precedida por una serie de discusiones, tanto parlamentarias como en la sociedad civil y en los medios de comunicación; y de un estudio por las propias comunidades y sus representantes.

El artículo 2 recoge varios postulados de las diversas iniciativas que se habían presentado, pero resulta insuficiente en algunas cuestiones, lo que causa inconformidad, incluso entre los propios indígenas, parte de ello debido a que no se toma en cuenta la propuesta hecha por la COCOPA en forma íntegra.

El 14 de agosto de 2001 se publica el decreto que reformaría el artículo 2º constitucional, mismo que hasta hoy se encuentra vigente, por lo que es necesario transcribirlo:

“**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 quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentada 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, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

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

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

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

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

**VIII.** Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y 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 administrarán 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 de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

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

Para garantizar el cumplimiento 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 aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.”<sup>31</sup>

Esta reforma se relaciona con el artículo 1º, mismo que es reformado mediante el mismo decreto:

Al artículo 1º se le adicionan un segundo y tercer párrafo que dirán:

**“Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.

---

<sup>31</sup> D O F; 14 de agosto de 2001. Primera Sección. p. 2.



Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.

Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.”<sup>32</sup>

El análisis de éste precepto constitucional se reserva para el capítulo cuarto de la presente.

## **12. Artículo 4 Constitucional.**

La importancia de estudiar este precepto constitucional atiende a que en él encontramos el derecho a la salud y vivienda de toda la población, incluyendo a los pueblos indígenas de nuestro país. Asimismo, porque en el transcurso de las reformas al este artículo, se ha referido a los indígenas, en un intento por lograr su inclusión.

El constituyente de 1917 determinó que el artículo 4 constitucional quedaría de la siguiente forma:

**“Art. 4o.-** A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser

---

<sup>32</sup> Ídem.

privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La ley determinará en cada Estado cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo”<sup>33</sup>

Posteriormente, este precepto sufriría 8 reformas, completamente trascendentales, desde 1974 hasta nuestros días.

La primera reforma sobrevino con el gobierno de Luis Echeverría con el decreto de 31 de diciembre de 1974, en el que paradójicamente también se reforma el artículo 123 constitucional.

El artículo 4 quedó de la siguiente manera: “**Artículo 4.-** El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos”.<sup>34</sup>

Para el 18 de marzo de 1980, durante el sexenio de López portillo, sobrevino la segunda reforma al artículo en comento, adicionándole un tercer párrafo: “Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La Ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas”.

<sup>35</sup>

En el siguiente sexenio se presentó la tercera reforma al artículo 4 constitucional, mediante decreto de fecha 03 de febrero de 1983, que consistió en adicionar un penúltimo párrafo a dicho precepto, incorporando en forma expresa el derecho a la salud de la población y a la letra dice: “Toda persona tiene derecho a

---

<sup>33</sup> DOF; 05 de febrero de 1917. Tomo V. Cuarta época. Número 30. p. 149.

<sup>34</sup> DOF; 31 de diciembre de 1974. Primera sección. p. 2.

<sup>35</sup> DOF; 18 de marzo de 1980. Primera sección p. 3.

la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 73 de ésta Constitución”<sup>36</sup>

Sin embargo, cuatro días después se presenta una nueva reforma, la cuarta, para el artículo 4 constitucional, mediante decreto se declara reformado y adicionado en los siguientes términos “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.<sup>37</sup>

El 28 de junio de 1986, mediante decreto, se reglamenta la participación de las comunidades indígenas a las que se refería el artículo séptimo que crearía el Instituto Nacional Indigenista. Al tiempo en que el presidente de la república declaró que México se reconocía como un país esencialmente plural (en lo étnico, cultural e ideológico), siendo este uno de los principales antecedentes para la formación del “indigenismo pluricultural”.

El 10 de abril de 1989 Salinas de Gortari convocó a la sociedad mexicana con el supuesto objetivo de establecer el reconocimiento de los pueblos indígenas, de esta forma se creó la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indios, sin embargo, en ésta comisión se destacó la ausencia de los indígenas y sus representantes, en la que Jorge Madrazo Cuellar propuso como adición al artículo 4 constitucional las siguientes declaraciones: la existencia de colectividades indígenas determina que México es un Estado pluriétnico y multicultural; el Estado reconoce el derecho específico o inalienable de los grupos y comunidades indígenas a la protección, preservación y desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, así como sus formas de organización social; la legislación federal, estadual y municipal se establecerán las normas, medidas y procedimientos para

---

<sup>36</sup> DOF; 03 de febrero de 1983. Primera sección. p. 2.

<sup>37</sup> DOF; 07 de febrero de 1983. Primera sección. p. 2.

la protección, preservación y promoción de la cultura, lenguas, los usos y costumbres de las comunidades indígenas, así como sus formas específicas de organización social; las disposiciones que resulten en materia indígena serán de orden público e interés social; y la necesidad de que existan normas y procedimientos que garanticen el efectivo acceso de los indígenas a la justicia individual y colectivamente.

Fue el decreto de 28 de enero de 1992 cuando el artículo 4 sería nuevamente reformado y adicionando con un primer párrafo, constitucionalizando la pluriculturalidad de la nación mexicana:

**“Artículo 4.-** 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.”<sup>38</sup>

Esta reforma ha sido criticada en virtud de que, en principio nace con base en el “despertar” de las poblaciones indígenas y la serie de movimientos que realizan en ese tiempo, y además, porque para algunos autores esta no es más que una declaración de la diversidad cultural de los pueblos indígenas, sin embargo, restringiría los derechos que la propia constitución les pudiera reconocer, con base en aquellos que una ley secundaria estableciera, es decir, se continúa sin reconocerles sus derechos políticos y de autodeterminación, así como los económicos fundamentales para su existencia y desarrollo.<sup>39</sup>

De lo anterior se desprende que, a pesar de que por primera vez se considera la conformación pluricultural del país, el legislador fue omiso en el

---

<sup>38</sup> DOF; 28 de enero de 1992. Primera sección. p. 5.

<sup>39</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco; Legislación y Derechos Indígenas en México; Serie Derechos Indígenas 3, Centro de Orientación y Asesoría A Pueblos Indígenas A. C. Op cit. p34.

reconocimiento de sus derechos políticos y socioeconómicos, es decir, solo se reconoció su cultura, lo que para algunos autores implica la idea de mantener a los indios como incapaces de forjar su propio crecimiento.<sup>40</sup>

Las reformas al artículo 4 continúan y el 18 de junio de 1999, con el gobierno de Ernesto Zedillo, se publica el decreto que adicionaría un quinto párrafo: "...Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar".

Ésta reforma está relacionada con el artículo 25 constitucional, mismo que, el cual es modificado en el mismo decreto para decir: "Artículo 25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege ésta Constitución".<sup>41</sup>

En el mismo sexenio, con fecha 07 de abril de 2000 se publica el decreto que adicionaría el precepto de cuenta con un último párrafo: "...Los niños y las niñas tiene derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral. "

Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá no necesario para proporcionar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que se coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez".<sup>42</sup>

---

<sup>40</sup> DURAND, ALCANTARA, Carlos Humberto; Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena. Op cit. p 139.

<sup>41</sup> DOF; 28 de junio de 1999. Primera sección. p. 2.

<sup>42</sup> DOF; 07 de abril de 2000. Primera sección. p. 2.

Cinco días después a ésta reforma se publica la Fe de erratas al decreto anterior: en el que debe decir: “El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven el cumplimiento de los derechos de la niñez”<sup>43</sup>

Es así como se llega a la última reforma hasta la fecha del artículo 4 constitucional, misma que se publica en el Diario Oficial de la Federación, mediante decreto de fecha 14 de agosto de 2001, durante el mandato de Vicente Fox Quesada, en el que se deroga el primer párrafo del mismo.

En el mismo decreto se reforman los artículos 1 (ya mencionada) y 115, mismas que continúan vigentes.

Al artículo 115 se le adiciona la fracción III con un último párrafo que a la letra dice: “Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley”.<sup>44</sup>

### **13. Artículo 123 Constitucional.**

Este artículo es de especial interés para nosotros, en virtud de que es el que guarda los principios del trabajo que recogió el Constituyente de 1917, y que se sustenta en la permanente lucha del sector obrero de antes y después de la promulgación de la Constitución que nos rige.

En las sesiones del 26 al 28 de diciembre de 1917, se discute la modificación del artículo 5º Venustiano Carranza, siendo el Primer Jefe de la Revolución y encargado del Ejecutivo de la República, presentó al Constituyente un proyecto en el que el artículo 4 era una reproducción de su homólogo de la Constitución de 1857 sobre la libertad de trabajo. En el artículo 5 se reproduce el

---

<sup>43</sup> DOF; 12 de abril de 2000. Primera sección. p. 14.

<sup>44</sup> DOF; 14 de agosto de 2001. Primera sección p. 2.

artículo 5 anterior, añadiéndole que el contrato no podía exceder de un año en perjuicio del trabajador.

A esta propuesta, un grupo de diputados la mayoría sin formación jurídica, pero con amplia visión social, especialmente de las luchas obreras, presentaron reformas al proyecto del artículo 5, con el objeto de establecer en la Constitución garantías para la clase trabajadora como la jornada máxima de ocho horas, prohibición para que las mujeres y menores trabajaran en jornadas industriales nocturnas, así como la obligatoriedad del descanso, entre otros, como el derecho a la asociación. Los tres primeros son adoptados por la Comisión dictaminadora, pero también expresó ideas importantes como la de establecer las limitaciones en beneficio de las generaciones futuras, es decir, establecer limitaciones a la libertad individual en beneficio de la colectividad obrera, evitar que el hombre vendiera su persona y lograr que fuera el artífice de su propia vida.<sup>45</sup>

A esta propuesta reaccionaron juristas que no concebían la modificación a la Constitución en este sentido, entre ellos el diputado Lizardi, al argumentar que el artículo 5 no debe tener otras disposiciones, en virtud de que estableció como garantía que nadie puede ser obligado a prestar sus servicios personales sin la justa retribución y sin pleno consentimiento, de lo contrario se atacaría lo establecido al artículo 4 que tutelaba la libertad del trabajo. Para Lizardi, lo relativo al trabajo se debía establecer en el artículo 73, al darle facultades al Congreso de la Unión para expedir leyes de la materia y que todas esas garantías quedarán establecidas en la ley obrera reglamentaria.

El General Jara, expone ideas trascendentales en defensa del dictamen, este diputado es el precursor de la transformación de las Constituciones políticas formales. El diputado Héctor Victoria se alinea a las ideas de Jara, pero además, pedía que se establecieran reglas respecto al salario mínimo, obligación de los industriales de pagar indemnizaciones por riesgos profesionales, el

---

<sup>45</sup> TRUEBA URBINA, Alberto, Derecho Social Mexicano; Op Cit; p. 148.

establecimiento de tribunales de conciliación y arbitraje, entre otras peticiones. El fin que perseguía el diputado es que no se olvidaran de las luchas obreras.

A éstas ideas se unió Froylán Manjares, quien sostuvo la necesidad de cambiar de forma radical la Constitución, es decir, que se creara un capítulo especial en materia de trabajo y formara parte de la Constitución, garantizando en él los derechos de los trabajadores. La aceptación de ésta propuesta la anunció Alfonso Cravioto.

Después de la presentación del proyecto del capítulo de “trabajo” que habría de ser el artículo 123 de la Constitución, que resguardaría los principios básicos del derecho laboral en las treinta fracciones que lo componían.

El artículo 123 constitucional ha sufrido 21 reformas, mediante las cuales se han adecuado los principales derechos laborales y de seguridad social, entre ellas destacan las siguientes:

Con el gobierno del presidente Manuel Ávila Camacho, el 18 de noviembre de 1942 se emite un decreto por el cual se adiciona la fracción XXXI a dicho precepto.

El lunes 5 de diciembre de 1960 el presidente Adolfo López Mateos promulga el decreto mediante el cual el artículo 123 constitucional es dividido en dos apartados, siendo el Apartado “A” el que tutelaría los derechos de los trabajadores en general, y el Apartado “B” el que resguardaría los derechos de los trabajadores de los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y los Territorios Federales. El apartado “B” se compone por XIV fracciones.

De las anteriores reformas tenemos como resultado que el artículo 123 constitucional es la columna vertebral del derecho del trabajo y se origina de la explotación del hombre por el hombre para su subsistencia y lucha por su



liberación económica para la transformación de la sociedad capitalista. Se trata de estatutos exclusivos de la persona humana del trabajador ya para la clase proletaria que lucha en defensa de sus intereses comunes y por el mejoramiento de su situación económica.<sup>46</sup>

El artículo 123 integra el capítulo constitucional llamado “Del Trabajo y de la Previsión Social”, siendo parte del derecho social y que tiene disposiciones de carácter proteccionista, y derechos irrenunciables e imperativos.

Los fines que persigue el artículo 123 son la tutela jurídica y económica de los trabajadores industriales o de los prestadores de servicios en general; y la reivindicación de los derechos de la clase trabajadora por medio de la evolución o de la revolución proletaria.<sup>47</sup>

#### **14. Constitución y Legislaciones Locales.**

Durante el siglo XIX los Estados contemplaron la situación indígena de sus territorios, entre las que resaltan Oaxaca y Chiapas.

Oaxaca promulga su primera constitución el 10 de enero de 1825, dentro de la que contenía ciertas normas que hacían alusión a los pueblos indígenas como la administración del estado se divide en departamentos, partidos y pueblos; el 15 de septiembre de 1857 se promulga la segunda constitución del estado de Oaxaca en la que se estipularon medidas directas a los pueblos indígenas.

El Estado Libre y Soberano de Occidente, que comprendía Sonora y Sinaloa, en su constitución de 12 de noviembre de 1825 prohibía la esclavitud, así como, el comercio y venta de indios, estableciendo una indemnización en la ley

---

<sup>46</sup> TRUEBA URBINA, Alberto; El Nuevo Derecho del Trabajo; Sexta edición; Porrúa; 1981. p. 118.

<sup>47</sup> Ibidem. pp. 120-121.

secundaria, para las personas que lo padecieran; se estableció la igualdad de los hombres sin importar sus diferencias étnicas; y facultó al Congreso para arreglar el trámite de los terrenos de los ciudadanos indígenas. Una de las causas que motivó la inclusión de los derechos indígenas en esta constitución fue el levantamiento de los Yaquis en octubre de 1825 defendiendo su autonomía e identidad. El 30 de septiembre de 1828 se aprueba la Ley para el Gobierno Particular de los Pueblos Indígenas, que no responde a su nombre.

En Veracruz, el primero de febrero de 1825, mediante decreto se determinó que las tierras repartidas a los indígenas de la región de Orizaba podían ser vendidas por ellas o sus herederos con el requisito de que pasaran cuatro años después de su adjudicación, disposición que sufriría reformas más tarde, hasta establecer que los indígenas podían enajenar los terrenos que se les asignaran, en el modo y término que juzgaran oportuno.<sup>48</sup>

Chiapas, en su constitución del 18 de agosto de 1824 establece las bases de la enajenación de las tierras indígenas, disposición que sería reformada, sin lograr lo que los indígenas esperaban, incluso empeorando su situación y volviéndolos más vulnerables a los intereses de los hacendados, quienes deseaban despojarlos de sus tierras.

Actualmente, de los 31 Estados de la República, dieciséis constituciones estatales prevén la conformación pluricultural de sus habitantes.

Antes de la adición de un primer párrafo a la Constitución política federal, algunas constituciones locales ya contemplaban el carácter pluricultural de sus habitantes, y son: Guerrero, desde marzo de 1987; Chiapas y Oaxaca con las reformas de octubre de 1990; Querétaro, desde noviembre de 1990; e Hidalgo, a

---

<sup>48</sup> Idem.

partir de octubre de 1991. De ellos llama la atención Querétaro, que reconoce el carácter pluricultural de su territorio pese a que su población indígena es mínima.<sup>49</sup>

Posteriormente, en el periodo de enero de 1992 (fecha en la que publicó la adición de un primer párrafo del artículo 4 de la Constitución Política Federal) y enero de 1994 (fecha en que se presenta el levantamiento armado en Chiapas), se presentan modificaciones a las Constituciones de San Luis Potosí, en septiembre de 1992; Sonora, en diciembre de 1992; Veracruz, en enero de 1993, y Nayarit, en agosto de 1993.

Después del levantamiento armado en 1994 y durante las negociaciones que tuvieron lugar en San Andrés Larraínzar, y hasta antes de la firma de los acuerdos entre el EZLN y el gobierno federal en febrero de 1996, se modifican las Constituciones de Jalisco y Durango, en julio de 1994; Chihuahua, en octubre de 1994; y Estado de México, en febrero de 1995.

Después de 1996 se presentan las reformas a las Constituciones de Campeche, en julio de 1996; Quintana Roo, en abril de 1997; y Michoacán en 1997.

Durante 1998, en el Gobierno de Zedillo, la Secretaría de Gobernación, envió a diversas entidades federativas una propuesta de reforma a sus constituciones, así como una serie de formatos a los que se debían adecuar las reformas.

Ésta “invitación” se componía por tres partes: la primera hacía referencia al compromiso del Presidente de la República de legislar en materia indígena y a su iniciativa de reforma constitucional que “satisfacía los Acuerdos de San Andrés sobre derechos y cultura indígena”, además invitaba a las entidades federativas de

---

<sup>49</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, Olvera Jiménez, Isidro (en); Constitución y Derechos Indígenas; “Constituciones Estatales y Derechos Indígenas”; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; México, 2002. pp165-182. p. 166.

la siguiente forma: “Se invita a los Gobernadores de las entidades federativas que consideren necesaria una regulación especial a favor de sus población indígena, para que analicen la factibilidad de llevar a acabo una reforma de sus constituciones en fecha inmediata, con miras al próximo periodo de sesiones del Congreso de la Unión” .

Después indicaba “las entidades federativas podrían, en ejercicio de su soberanía”, colaborar e impulsar la iniciativa de reforma constitucional mencionada, reformando las constituciones locales para fortalecer el pacto federal y producir un efecto de apoyo a los derechos y cultura indígenas de la periferia al centro, facilitando así la labor del Congreso de la Unión”. Con éstas declaraciones, el gobierno federal buscaba, entre las entidades federativas, el apoyo que no encontraba en los pueblos indígenas”.<sup>50</sup>

A partir de estas declaraciones, las constituciones comenzaron a ser reformadas, algunas con el objeto de adecuarse a los planteamientos de los pueblos indígenas y otras con el fin de cumplir las recomendaciones del Gobierno Federal.

Oaxaca fue el primer estado que reconoció el derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas, expresado como autonomía, también reconoce las prácticas democráticas que las comunidades indígenas han utilizado para la elección de sus ayuntamientos. De los 570 municipios oaxaqueños, 412 se han decidido por elecciones mediante usos y costumbres. La constitución de Oaxaca ha actualizado su constitución en mayo de 1995 y junio de 1998. La ley reglamentaria en materia indígena de Oaxaca fue publicada en junio de 1988, que lleva por nombre Ley de Derechos y Comunidades Indígenas de Estado de Oaxaca.

---

<sup>50</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco; Legislación y Derechos Indígenas en México; Serie Derechos Indígenas 3, Centro de Orientación y Asesoría A Pueblos Indígenas A. C.; Op cit; p. 137.

Nayarit contempla el derecho a la libre determinación expresada en autonomía para decidir sobre sus formas internas de convivencia y organización social, económica y cultural; en la creación de sus sistemas normativos, sus usos y costumbres y formas de gobierno tradicional. La constitución de Nayarit es reformada en junio de 1998 obedeciendo las instrucciones de la Secretaría de Gobernación.

En el artículo 8 de la Constitución de Chihuahua, se reconocen los métodos e instituciones utilizados para la impartición de justicia.

Campeche reconoce el derecho de los pueblos a desarrollar y fortalecer el control y disfrute de sus recursos naturales, así como sus formas e instituciones de gobierno, sus sistemas normativos y de resolución de conflictos, al igual que sus formas particulares de organización social y política. Campeche es una de las entidades que cuentan con una ley reglamentaria en la materia indígena, publicada en junio de 2000.

Quintana Roo reconoce el derecho para resolver las controversias entre los miembros de un pueblo indígena, de acuerdo con sus usos y costumbres. Esta entidad se destaca por contar con dos ordenamientos reglamentarios de la materia indígena, siendo una Ley de Justicia Indígena y una Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena.

Veracruz contempla el derecho de los pueblos a la libre determinación y su constitución sufrió reformas en febrero de 2000.

En el caso de Chiapas, su constitución reconoce el derecho de las comunidades para elegir sus autoridades tradicionales de acuerdo con sus usos, costumbres y tradiciones, así como para resolver controversias entre indígenas conforme a sus valores culturales. Asimismo, es uno de los cuatro Estados que

cuentan con una ley reglamentaria de la materia indígena, misma que fue publicada en junio de 1999.

Del otro lado, resaltan los estados cuentan con población indígena no reconocida por sus constituciones locales y son: Baja California, Sinaloa, Guanajuato, Morelos, Puebla, Tabasco y Yucatán. De los anteriores, la omisión se agrava en Baja California, Sinaloa y Tabasco, en virtud de que cuentan con pueblos indígenas originarios, además de ser importantes receptores de migrantes indígenas nacionales e incluso centroamericanos.

### **15. Legislación Relacionada con los Derechos Indígenas.**

En nuestro país existe una serie de leyes federales que influyen en los pueblos indígenas, sin que exista una Ley reglamentaria del artículo 2 constitucional.

La Ley Agraria, promulgada el 26 de febrero de 1992, compuesta por diez títulos. Esta ley busca integrar lo que la antigua Ley de la Reforma Agraria y la Ley de Fomento Agropecuario disponían, con algunas diferencias.

Las asociaciones entre ejidatarios, comuneros y capitalistas han derivado en situaciones desventajosas para los indígenas, ya sea porque los ejidatarios-indígenas son convertidos en la fuerza de trabajo de los grandes capitalistas, o porque existe una situación económica desproporcionada en éstas asociaciones.

Esta ley niega el reparto agrario y solo se organiza en ejidos y comunidades ya existentes.

Asimismo, esta ley prevé normas de proceso agrario, así como la Procuraduría y Tribunales Agrarios, los cuales para los pueblos indígenas son

disfuncionales, al no considerar las prácticas de administración de justicia que se desarrolla en sus territorios étnicos.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente contiene disposiciones en materia indígena referentes a política ambiental, áreas naturales protegidas, flora y fauna silvestre, política social, e información ambiental. En las líneas de ésta ley se contemplan derechos expresos de los indígenas como la administración de las áreas naturales protegidas, su participación dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, entre otros.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal dispone que corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social “coordinar, concertar y ejecutar programas especiales para la atención de los sectores más desprotegidos, en especial de los grupos indígenas...”.

Ley del Seguro Social toma un papel importante en la cuestión indígena, en virtud de que, los pueblos indígenas tienen derecho a la Seguridad Social y a la Salud, no solo como trabajadores, sino en materia de asistencia social y solidaridad.

Sin embargo, la ley del seguro social identifica los indígenas con ejidatarios, colonos, comuneros o pequeños propietarios.

En materia penal el Código Federal de Procedimientos Penales establece que el juez está obligado a tomar en cuenta los usos y costumbres indígenas cuando el procesado pertenezca a algún grupo étnico; es requisito procedimental la asistencia de un traductor cuando el inculpado, el ofendido, los testigos o los peritos hablen o no entiendan el idioma castellano; el tribunal que conozca del proceso se allegará de elementos que le permitan ahondar en el conocimiento de

la personalidad del inculpado, conocer sobre la pertenencia del mismo a un grupo étnico indígena y las prácticas que puedan tener.

De lo anterior se concluye que a los pueblos indígenas se les continúa negando el derecho de decidir por ellos mismos, tratándolos como ignorantes y desvirtuando su carácter de pueblos y minorías a las que hay que incluir en la sociedad.



**CAPÍTULO III**  
**CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES**

Desde su origen, la Organización Internacional del Trabajo, ha tenido como principal fin la búsqueda de la justicia social, por ello no podía dejar de lado la cuestión indígena.

Para regular el ámbito laboral de los pueblos indígenas y tribales, es necesario introducirse en algunos aspectos de la vida, pues todos ellos forman su cultura y sería miope dividirlos para su regulación.

De esta forma la OIT se ha ocupado del estudio de las poblaciones indígenas y tribales, principalmente en el Convenio 107 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales de 1957, mismo que fue superado con el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales.

Este Convenio constituye uno de los principales avances en el ámbito indígena, no sólo internacional, sino nacional.

### **1. Origen del Convenio.**

En la vigésima quinta sesión de la OIT, celebrada el 24 de junio de 1957, se presentó un informe de la Comisión de Poblaciones Indígenas acompañado de dos proyectos, uno de Convenio y el otro de recomendación sobre la protección e integración de la Poblaciones Indígenas y de otras poblaciones tribales de los países independientes, proponiéndose la adopción de éstos documentos en la Conferencia.

Dicha propuesta originó una discusión de competencia en la OIT, pues esta organización se ocupaba de problemas relacionados con la legislación social, y particularmente con los derechos de la clase obrera en relación con la clase patronal y con el Estado.

De esta forma, nació se cuestionó si la organización era la indicada para conocer de la situación indígena del mundo. Algunos representantes gubernamentales y patronales se opusieron, por el contrario la mayoría de los representantes obreros y algunos gubernamentales defendieron la necesidad de que la OIT se involucrara en esta situación, dando la aprobación del Convenio 107.<sup>1</sup>

En contra de la adopción del Convenio 107 tomaron la palabra el delegado de los empleadores de México, Yllanes Ramos, y el consejero técnico de los empleadores del Reino Unido, Bellinghan Smith.

Yllanes afirmaba que “no existe la posibilidad técnica y no se reunían los requisitos que establece la Constitución de la OIT respecto de un convenio y que ese caso sólo correspondía a una recomendación”. Consideraba la imposibilidad de aplicar dicho convenio en algunos países, en virtud de que había elementos que no recaían en la competencia de la OIT, sino de organismos como la UNESCO y la OMS, pues no se trataba de una organización especializada que pudiese estudiar los problemas educativos y administrativos de los pueblos indígenas y mucho menos la cuestión de la Tierra en virtud de que es una situación de soberanía de los países.

Por su parte, el representante de los empleadores del Reino Unido sostuvo que el convenio era realmente una recomendación, pues el primero debe imponer obligaciones precisas, mientras que una recomendación solo establece normas. Para él no se imponían obligaciones en el documento, lo que dificultaría su aplicación en los diferentes países, así como la evaluación de éste.

---

<sup>1</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. Derecho Constitucional Indígena. Porrúa; México, 2002.

Estos argumentos serían insuficientes después de la intervención de Ruppert, quien fuere consejero técnico de los trabajadores de los Países Bajos, y defendería la adopción del Convenio.<sup>2</sup>

Ruppert defendió su postura con base en la Declaración de Filadelfia que respalda la amplia competencia de la OIT, misma que fue reconocida por la Corte Internacional de Justicia de la Haya; además recordó a los participantes que no era la primera vez que la OIT se ocupaba de los pueblos indígenas, pues antecedían Convenios que la Conferencia había adoptado.

A esta postura se unieron Ibrahim, consejero técnico gubernamental de Egipto y Sabroso, delegado de los trabajadores de Perú, quien además defendió el convenio manifestando que muchos indígenas no habían tenido la oportunidad de incorporarse al trabajo regular y continuaban siendo objeto de explotación por parte del terrateniente.

El consejero técnico gubernamental de México, Delfín Sánchez Juárez, se pronunció a favor de la adopción del Convenio y manifestó que “el problema indígena y su incorporación no es nuevo para México. Nuestro país ha tenido siempre una vieja inquietud por este problema y tan antigua es ella que en nuestra capital funciona la sede del Instituto Indigenista Interamericano, instituto al que dio vida en instituto nacional, que trabajó durante varias décadas con todo interés y con toda energía.”<sup>3</sup>

Estos argumentos resultan suficientes para que se adopte el Convenio 107 y Vicente Lombardo Toledano, quien representa a la Federación Sindical Mundial, proporciona el concepto de poblaciones indígenas que se plasma en el documento. Además responsabilizó al Estado de “ayudar al progreso interior de

---

<sup>2</sup> Ibidem. P. 39.

<sup>3</sup> Ibidem. P. 40.

las poblaciones indígenas y a su integración en la vida nacional, estableciendo normas, métodos e instituciones que conduzcan a su doble propósito”.

De ésta manera se adopta el Convenio 107 de la OIT por 168 votos a favor; seis en contra y 20 abstenciones; documento que entra en vigor con fecha el 02 de junio de 1959. México ratifica este convenio el 1º de Junio de 1959.

El Convenio 107 se conformó por 8 apartados y 37 artículos. Los apartados en los que se divide el convenio 107 son: Parte I Principios Generales; Parte II Tierras; Parte III contratación Y Condiciones de Empleo; Parte IV Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales; Parte V Seguridad Social y Sanidad; Parte VI Educación y Medios de Información; Parte VII Administración; y Parte VIII Disposiciones Generales.

Con este convenio se logra una visión más amplia en el ámbito internacional de la situación indígena. Prevalció la responsabilidad para desarrollar programas “coordinados y sistemáticos con miras a la protección de las poblaciones en cuestión y a su integración progresiva en la vida de sus países”, de tal forma que se garantizara y promueve el desarrollo social, económico y cultural de las poblaciones indígenas y el mejoramiento de su nivel de vida, así como “la integración de las poblaciones debería realizarse con respeto a sus valores culturales y religiosos y a sus propias formas de control social, de tal manera que no resultara el quebrantamiento de los valores e instituciones que se hubiesen dado a esas poblaciones con el consentimiento de ellas mismas”.

Sin embargo, el Convenio 107 traería consigo una filosofía proteccionista e integracionista que predominaría en los treinta y años siguientes. En la septuagésima quinta reunión de la Conferencia de la OIT, de 1988 se propone una revisión parcial de este instrumento sobre poblaciones indígenas y tribales de 1957.

A éste proceso de revisión se le debe el cambio de política proteccionista e integracionista en la que se habían basado los Estados en años anteriores.

Esta revisión se llevó a cabo por medio de un cuestionario que la OIT envió previamente a los Estados miembros, cuyas respuestas sirvieron para formar una nueva concepción de la cuestión indígena.

El resultado del cuestionario motiva la postura de los Estados de modificar el Convenio de tal forma que se eliminara la filosofía proteccionista e integracionista del Estado. A estas ideas se unieron países como Australia, Suecia, Estados Unidos de Norteamérica, Zambia, Colombia, Chile, y México, entre otros.

México expresó su postura de la siguiente manera: “Aparte de descartarse lo referente a la integración, deberá modificarse, a efectos de no seguir utilizando un tono verticalista, y suprimir además el paternalista concepto de “protección”. Por otro lado, los pueblos indios, al formar parte de la sociedad nacional, sí participan en la vida de sus respectivos países, lo que pasa es que están al margen del desarrollo nacional, al que ellos sí han contribuido”. Y propuso “el respeto por la autodeterminación política y económica dentro de sus comunidades”.

Además de estos términos, resultaron obsoletos algunos más, como la “consulta” y la “participación” de las organizaciones indígenas.

Las organizaciones indígenas también respondieron el cuestionario e indicaban que debería ponerse más en relieve el derecho de dichos pueblos a “decidir” y “ejercer control” sobre sus propios asuntos, y la autodeterminación económica y social debería ser la orientación básica del instrumento revisado.

Asimismo, en este cambio de mentalidad, se sustituye el término de “población” por el de “pueblos”, lo que responde no a una modificación semántica intrascendente, en realidad se buscaba la identificación específica del

conglomerado social cuya autonomía era definida para superar la fase proteccionista e integracionista que prevalecieron en los treinta años anteriores.

La OIT propuso la siguiente definición: "Que haga referencia a los pueblos en los países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país, o en la región geográfica a la que pertenece el país, en la época de la Conquista o la Colonización y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservaban todas sus instituciones tradicionales, sociales y políticas o parte de ellas". México propuso que se añadiera a este concepto los elementos de la caracterización de los pueblos indígenas como la posesión de un territorio determinado, el uso de una lengua en particular y el aspecto de identidad o pertenencia étnica".

Sin embargo, algunos países manifestaron su desacuerdo, no solo con la revisión, sino con la idoneidad de regular sobre las tierras indígenas, como Ecuador y Nueva Zelanda.

Finalmente la corriente innovadora triunfó y se introdujeron las modificaciones propuestas, pero además se adicionaron temas referentes a la contratación y condiciones de empleo, formación profesional, artesanía e industrias rurales, seguridad social y sanidad, educación y medios de comunicación, la cuestión penal y la administrativa.<sup>4</sup>

Con lo anterior se crea el Convenio 169, "Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes" y con ello el concepto de autodeterminación, dejando en el pasado los conceptos de proteccionismo e integracionismo.

Australia se encargó de proporcionar los elementos del nuevo concepto de autodeterminación, siendo éste un concepto "extremadamente importante en las relaciones internacionales y constituye un derecho humano fundamental de los

---

<sup>4</sup> RABASA GAMBOA, Emilio; Derecho Constitucional Indígena; Op Cit. pp. 45, 46 y 47.

pueblos. Es inherente al derecho de todos ellos determinar libremente su condición política, así como, de conseguir con libertad su desarrollo económico, social y cultural”.

## **2. Datos Generales y objetivos del Convenio.**

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales fue adoptado en la conferencia número 76 de la Organización Internacional del Trabajo con sede en Ginebra, el 27 de junio de 1989.

La fecha de entrada en vigor de este Convenio corresponde al 05 de Septiembre de 1991.

En el preámbulo del Convenio se plasman los principios que inspiraron la adopción de dicho convenio y los objetivos del mismo.

En principio se toman como base las normas internacionales enunciadas en el Convenio 107 y sus Recomendaciones sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de 1957.

Se fundamenta en la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y de los instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación.

Se demuestra la necesidad de nuevas normas internacionales referentes a Pueblos Indígenas, en virtud, de la evolución del derecho internacional desde 1957 y de los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo, y con el fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las anteriores normas.



En éste preámbulo se reconocen las aspiraciones de los pueblos indígenas de asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven.

Así mismo, se observa la situación de los pueblos indígenas y tribales, en la que no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido una erosión.

Los Pueblos indígenas y tribales han contribuido a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacional.

Las disposiciones que se establecen en el Convenio son producto de la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como el Instituto Indigenista Interamericano y se prevé la continuación de la cooperación para asegurar y promover la aplicación del convenio, con respeto de sus niveles y esferas de competencia.

Con lo anterior y tomando en consideración la revisión parcial del Convenio 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, se adopta el Convenio 169 que nos ocupa.

El Convenio 169 sobre Poblaciones Indígenas y Tribales tiene el carácter de multidisciplinario; se conforma por 10 apartados y 44 artículos, que atienden a las siguientes situaciones: Parte I. Política General; Parte II. Tierras; Parte III. Contratación y Condiciones de Empleo; Parte IV. Formación Profesional,

Artesanía e Industrias Rurales; Parte V. Seguridad Social y Salud; Parte VI. Educación y Medios de Comunicación; Parte VII. Contactos y Cooperación a Través de las Fronteras; Parte VIII. Administración; Parte IX. Disposiciones Generales; Parte X. Disposiciones Finales.

### **3. Ratificaciones que ha recibido el Convenio.**

El Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales ha recibido 17 ratificaciones de los países miembros: Argentina con fecha 03 de julio de 2000; Bolivia el 11 de diciembre de 1991; Brasil el 25 de julio de 2002; Colombia el 07 de agosto de 1991; Costa Rica con fecha 2 de abril de 1993; Dinamarca el 22 de febrero 1996; Dominica el 26 de junio de 2002; Ecuador con fecha 15 de abril de 1998; Fiji el 03 de marzo de 1998; Guatemala el 05 de junio de 1996; Honduras el 28 de marzo 1995; Noruega el 19 junio de 1990; Países Bajos el 02 de febrero de 1998; Paraguay el 10 de agosto de 1993; Perú el 02 de febrero de 1994; República Bolivariana de Venezuela el 22 de mayo de 2002; y México ratifica el convenio con fecha 05 de septiembre se 1990.<sup>5</sup>

Cabe mencionar que algunos países ratificaron el convenio 169 después de denunciar el convenio 107, entre ellos nuestro país, que denunció este convenio en la misma fecha que ratificó el convenio 169.

### **4. Aplicación.**

El convenio comienza, dentro de la Parte I. de Política General, comienza con la aplicación del documento, dentro de sus artículos 1º, 5 y 6.

En su artículo 1, incisos a y b, establece que es aplicable: a los pueblos tribales en países independientes, y a los pueblos en países independientes, considerados

---

<sup>5</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Noviembre 22, 2007. 01:27:57 horas.

indígenas. En estos incisos, además de establecer la aplicabilidad del convenio, refiere un concepto de pueblos tribales y pueblos indígenas, que a la letra dice:

“a) pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial”; este concepto atiende a los grupos indígenas que no tienen relación con el hecho histórico de la conquista o la colonización; b) “a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.”

Este concepto se integra a partir del hecho de la conquista o la colonización y se refiere a aquellos grupos que descienden de las poblaciones que habitan el territorio conquistado o colonizado.

Ambos conceptos se aplican a México. El primero a las tribus, como la de los kikapús y tarahumaras que habitan en Chihuahua, y algunas más de la región identificada como Aridoamérica, que comprende la zona noreste, caracterizada por ser una zona desértica de régimen escaso de lluvias. El segundo de los conceptos se refiere a los descendientes que habitaban el área de Mesoamérica, ubicada en el centro sur de nuestro país y que se caracteriza por estar compuesta por diferentes culturas, entre las que se mencionan: la maya, zapoteca, huasteca, mixteca, entre otras no menos importantes.<sup>6</sup>

Además, el convenio marca como elemento indispensable para la aplicación del convenio la “identidad indígena o tribal”, la que será un criterio fundamental.

---

<sup>6</sup> RABASA GAMBOA, Emilio; Derecho Constitucional Indígena, Op Cit, pp. 49 y 50.

El término de “pueblos” en dicho documento, no se toma como sujetos de derecho internacional, como sí lo son los Estados, es por ello que la palabra “pueblos” se delimita dentro del Estado Nacional.

Para la aplicación del convenio, el artículo 5, establece: “deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente; respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos; y adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo”.

Se determina la obligación de los gobiernos a consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente, dichas consultas deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsables de políticas y programas que les conciernan; así como para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin (Artículo 6).

En relación a las disposiciones referentes a las tierras relacionadas con los pueblos, la aplicación de tales normas deberá ser respaldada por el respeto a la

importancia que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios que ocupan.

### **5. Normas Multidisciplinarias, Distintas al Trabajo Y Seguridad Social en el Convenio.**

Como ya mencionamos, el Convenio que nos ocupa tiene el carácter de multidisciplinario, en él se prevén normas, no sólo laborales, sino de diferentes ámbitos, relacionados con la vida de los pueblos indígenas y tribales.

Los términos de libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas no se encuentran expresamente, sin embargo, el Convenio en su primer parte establece una serie de normas encaminadas a la protección de sus derechos y garantías con respecto a su identidad.<sup>7</sup>

En la Parte I. Política General se establece la responsabilidad de los gobiernos de “desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad”, acción que deberá cumplir con ciertos requisitos como: la garantía de que los pueblos gocen, con igualdad, de sus derechos y oportunidades que los Estados les otorgan a través de su legislación; la efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos, con respeto de su identidad social y cultural, sus costumbres, tradiciones e instituciones; la ayuda a los pueblos a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre sus miembros (Artículo 1º).

El documento busca el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales de los pueblos indígenas y tribales, sin discriminación, ni distinción entre hombres y mujeres. Y la disposición de no emplearse la fuerza y coerción que viole sus derechos humanos y libertades fundamentales.

---

<sup>7</sup> Idem.

En el artículo 4 establece la obligación de los Estados de adoptar medidas especiales para salvaguardar las personas, instituciones, bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los indígenas. Éstas medidas deberán ser acordes con los deseos de los pueblos, sin que el resto de la población sufra menoscabo del goce de sus derechos.

Ahora bien, se reconoce el derecho de los pueblos a decidir sus prioridades, en cuanto al proceso de desarrollo y la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones, bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural.

Además, se prevé como indispensable la participación de los pueblos en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente; en la toma de medidas para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan; en la realización de estudios, que los gobiernos deben realizar, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de dichas actividades.

Se garantiza el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, costumbres que deberán tomarse en consideración al aplicar la legislación nacional.

En materia penal se reconoce su derecho, de tal forma que deberán respetarse los métodos que los pueblos aplican para la represión de delitos, en la medida en que sea compatible con el sistema jurídico nacional y los derechos humanos internacionales. Es por ello que las autoridades y tribunales encargados

de resolver sobre cuestiones penales, deben atender a las costumbres del pueblo de que se trate.

Para el caso de imponer sanciones previstas por la legislación nacional, a algún miembro de población indígena o tribal, se debe dar preferencia a cualquier sanción distinta al encarcelamiento y tomar en cuenta las características económicas, sociales y culturales a que pertenece.

En materia judicial, el artículo 12 prevé que los pueblos deben gozar de protección en el caso de violación de sus derechos, y garantía para iniciar cualquier procedimiento legal, ya sea de forma personal o por conducto de representantes. Así mismo, el Estado debe tomar medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos comprendan y se hagan comprender en cualquier procedimiento legal, poniendo a su alcance intérpretes o cualquier medio necesario y eficaz.

Tierras. El Convenio 169 contiene un cambio importante con respecto al Convenio 107, en principio, la ampliación del concepto de tierras, en el que se incluyen los territorios y que comprende la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera. Además se reconocen derechos de propiedad, posesión y protección de las tierras que ocupan y que no ocupan pero que hayan tenido acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia.

Los gobiernos deben establecer procedimientos adecuados conforme el sistema jurídico nacional para la solución de reivindicaciones de tierras de los pueblos interesados.

Respecto de los recursos naturales existentes en las tierras que ocupan los pueblos indígenas, éstos tienen derechos que deben protegerse en forma especial y entre los que figuran el derecho de los pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

Para el caso de que el Estado tenga derechos sobre los minerales o recursos existentes en las tierras, los pueblos indígenas tienen derecho a ser consultados para la realización de cualquier programa de explotación de los recursos y determinar la forma en la que los afectan y participar en los beneficios que generen tales actividades, además de recibir una indemnización por el daño ocasionado.

El convenio reconoce el significado y relación que guardan los pueblos indígenas y sus tierras, por lo que se incluyen disposiciones que prohíben el traslado de los pueblos de las tierras que ocupan, pero en caso de considerarse necesario y como excepción, el traslado y reubicación de esos pueblos deberá efectuarse con su consentimiento en forma libre y con pleno conocimiento de causa, de lo contrario, el traslado el traslado y reubicación deberán hacerse conforme a la legislación nacional, con el derecho a una indemnización por la pérdida o daño sufrido en virtud del traslado.

Además se protege el derecho de los pueblos a regresar a sus tierras al desaparecer las causas que motivaron su traslado, sin embargo, en el caso de que su regreso no fuera posible, los pueblos tienen derecho a recibir tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban y que les den la oportunidad de subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Los pueblos pueden optar por una indemnización en dinero o en especie.

Se procura, también, el respeto a las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de las poblaciones.

Se impide cualquier forma de intromisión de personas extrañas a los pueblos, debiendo insertar en las leyes sanciones apropiadas contra la intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos, o cualquier uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos.



Con relación a la planeación agraria, los programas nacionales agrarios deben garantizar a los pueblos condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, para la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico; y el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

Educación y Medios de Comunicación. El convenio 169, en su artículo 16 tutela el derecho de los pueblos indígenas a la educación en todos los niveles, por lo menos de la misma forma que el resto de la población.

La educación que se imparta a los pueblos deberá ser conforme a servicios y programas elaborados con la cooperación de ellos, de tal forma que cumplan con sus necesidades, abarque y conozcan de su historia, conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y las aspiraciones sociales, económicas y culturales.

La participación de los pueblos en la elaboración de sus programas educativos debe ser garantizada por los Gobiernos, con miras a que dicha tarea sea transferida a los propios pueblos, reconociendo el derecho de ellos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos, y para tal efecto se deben facilitar los recursos necesarios.

El artículo 28 del documento dispone que “Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.”

Se deben tomar medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de dominar la lengua nacional, preservando las lenguas indígenas de los pueblos y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

El convenio 169, mediante el artículo 28, busca coadyuvar los diferentes ámbitos sociales en la educación con la cultura de los pueblos, de tal forma que establece como objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados el impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional, pero a la vez, se deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

Para lo anterior se podrán utilizar, en caso necesario, traducciones escritas y medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

No obstante, las normas del Convenio no solo se dirigen a la educación de los pueblos, sino al resto de la sociedad, en su artículo 31 establece: “Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos. A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.”

Contactos y Cooperación a través de las Fronteras. Este apartado solo se compone del artículo 32 y establece que “los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las

fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.”

Administración. El convenio 169 en su precepto 33 da competencia a la autoridad gubernamental responsable de las cuestiones del mismo, para asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones, programas que deberán incluir la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio; y la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

## **6. Normas Laborales en el Convenio.**

En principio, el artículo 4 establece que se deberán adoptar medidas especiales que se precisen para salvaguardar...el trabajo...de los pueblos interesados.

El artículo 7, en su párrafo segundo, indica que el mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo...deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan.

Existe la prohibición en el artículo 11, de la imposición a los miembros de los pueblos de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, con sanción a quien violente este precepto.

Al respecto, cabe mencionar que los pueblos indígenas tienen en práctica la figura del tequio que es una actividad que los miembros de las poblaciones indígenas tienen obligación de practicar a favor de la comunidad a la que

corresponden y que atiende a sus costumbres y práctica tradicional entre los pueblos.

El Convenio 169 incluyó un apartado especial para la cuestión laboral de los pueblos indígenas, corresponde a la parte III Contratación y Condiciones de Empleo y que comprende el artículo 20 que busca la protección de los derechos laborales, tanto de contratación como de condiciones de trabajo, prohibiendo cualquier tipo de discriminación en relación con los trabajadores.

Conforme al artículo 20 de este documento, es responsabilidad de los gobiernos el adoptar, en el marco de su legislación y con la cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

Además deberán realizar lo necesario para evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos indígenas y el resto de los trabajadores, principalmente con relación a los derechos y principios en los que se fundamenta el trabajo como son: acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y las medidas de promoción y de ascenso; remuneración igual por trabajo de igual valor; asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda; derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.

Las medidas que los gobiernos adopten deben garantizar que los trabajadores pertenecientes a los pueblos indígenas o tribales, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean plenamente

informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen; que los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas; y no sean sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas de servidumbre por deudas; y que los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

Es necesaria la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

Aunadas a éste precepto se encuentran una serie de normas relacionadas con el trabajo, previstas en diferentes partes del Convenio, entre ellas las incluidas en la parte IV relativa a la Formación Profesional, Artesanía e Industrias Rurales, misma que comprende de los artículos 21 al 23 del convenio.

El artículo 21 tutela el derecho de los pueblos a disponer de iguales medios de información con relación al resto de la población.

El artículo 22 busca la participación voluntaria de los miembros de los pueblos para la realización de programas de formación profesional de aflicción general, pero si éstos no responden a las necesidades especiales de los pueblos interesados, es responsabilidad de los gobiernos el asegurar, con la participación de dichos pueblos, la realización de programas y medios especiales de formación, mismos que deberán atender a las condiciones sociales, económicas, culturales y a las necesidades de los pueblos. Será indispensable consultar a los pueblos sobre la organización y el funcionamiento de los programas, teniendo el derecho de responsabilizarse de la aplicación de los programas, en caso de así decidirlo.

Con relación a las actividades tradicionales relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, así como las actividades tradicionales, la artesanía y las industrias rurales y comunitarias, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades. (artículo 23)

“A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo”.

Decimos que estas normas son de importancia para las del trabajo, en atención a que una gran parte de los habitantes indígenas tienen el sustento económico en estas actividades, mismas que han sido parte de la tradición y cultura de sus pueblos.

Dentro de la parte V de Seguridad Social y Salud, el artículo 25, en su párrafo 3 indica que “el sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.”

En la parte VI de la Educación y Medios de Comunicación, el artículo 30 indica a los gobiernos que “deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente a los que se refiere al trabajo...”

## **7. Normas de Salud y Seguridad Social en el Convenio 169.**

De la misma forma que se establecen normas para el trabajo, ocurre con la Seguridad Social. El artículo 7, en su segundo párrafo indica: “El mejoramiento de las condiciones de vida...y del nivel de salud... de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan”.

Dentro de la parte III, referente a la Contratación y Condiciones de Empleo, el artículo 20 en su segundo párrafo, inciso c, se establece que “Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a ...asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda.”

La Seguridad Social y la Salud fue digna de incluirse en un apartado especial que corresponde a la Parte V y comprende los artículos 24 y 25.

El artículo 24 busca la extensión de los regímenes de seguridad social a los pueblos indígenas y la eliminación de la discriminación para su aplicación.

Los gobiernos tienen la responsabilidad de velar para que los pueblos indígenas tengan disponibles “servicios de salud adecuados o proporcionarles los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.” Estos servicios deberán ser organizados, en lo posible, a nivel comunitario y ser planeados y administrados en cooperación con los pueblos interesados, teniendo en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención y prácticas curativas y medicamentos tradicionales (artículo 25).

Dando preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local, en el sistema de asistencia sanitaria, centrándose en los cuidados primarios de salud, mantenimiento y vinculándose con el resto de los niveles de asistencia sanitaria.

Los servicios de salud que se dirijan a los pueblos indígenas deberán ser coordinados con las medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

Por último, dentro de la parte VI de la Educación y Medios de Comunicación, el artículo 30 indica que se deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones en lo que atañe a la salud, a los servicios sociales y a los derechos dimanantes del presente Convenio.

## **8. Recomendaciones de la OIT.**

Las recomendaciones son instrumentos que la OIT emite con relación a la aplicación de un determinado convenio, estas no generan obligaciones para los Estados, solo son medidas aconsejables para la aplicación efectiva del convenio de que se trate.

Las recomendaciones que la OIT adoptó para la aplicación de las normas dirigidas a los pueblos indígenas corresponden a la Recomendación 104 sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales.<sup>8</sup>

En atención a que el Convenio 107 fue superado por el 169, algunas de las recomendaciones que la OIT emite resultan inaplicables pues prevalecen los conceptos de protección e integración que ya han sido superados. Es por ello que sólo haremos mención a las generales y más apropiadas para el Convenio 169.

---

<sup>8</sup> [www.ilo.org](http://www.ilo.org). Enero 21, 2007. 02:40:10 horas.



En principio adoptar medidas legislativas y administrativas para reglamentar los diferentes ámbitos de los pueblos, añadiéndole la necesidad de la participación los mismos.

Con respecto a la materia del trabajo se recomendaron una serie de acciones como son: en el caso de que no se tengan condiciones para garantizar los derechos laborales a los trabajadores indígenas en la legislación de los trabajadores en general, será necesario regular la contratación de los trabajadores pertenecientes a dichas poblaciones, adoptando, en particular, medidas para establecer un sistema de licencias para los agentes privados de contratación y asegurar el control de sus actividades.

Se debe evitar toda influencia perniciosa que pueda tener la contratación sobre la vida familiar y colectiva de los trabajadores; a estos efectos convendría en especial: prohibir la contratación durante determinados períodos y en determinadas regiones; permitir que los trabajadores mantengan contacto con sus comunidades de origen y participen en las actividades tribuales importantes de dichas comunidades; asegurar la protección de las personas que estén a cargo de los trabajadores; determinar la edad mínima para la contratación y prever condiciones especiales para la contratación de los trabajadores no adultos; establecer normas para el transporte de los trabajadores contratados; garantizar que el trabajador comprenda las condiciones de su empleo gracias a explicaciones en su lengua materna; y acepte libremente y con pleno conocimiento de causa estas condiciones.

Se deberían proteger los salarios y la libertad personal de los trabajadores pertenecientes a dichos pueblos adoptando, en particular, disposiciones para que los salarios sean normalmente pagados únicamente en moneda de curso legal; que se prohíba el pago de cualquier parte del salario con alcohol y otras bebidas espirituosas o con drogas nocivas; que se prohíba que el pago del salario se efectúe en tabernas o en tiendas, excepto en el caso de trabajadores empleados en dichos establecimientos; reglamentar la cuantía máxima y la forma de reintegro

de los anticipos de salarios y el grado de condiciones en que podrán autorizarse descuentos de los salarios; controlar los economatos y otros servicios análogos de las empresas que funcionen en conexión con éstas; prohibir la retención o apropiación de efectos útiles que el trabajador emplea corrientemente por concepto de deudas o por incumplimiento de contrato, sin previa autorización de las autoridades judiciales o administrativas competentes; prohibir la restricción de la libertad individual del trabajador por concepto de deudas.

En conformidad con la legislación, se deberían adoptar medidas para promover la instalación de los trabajadores y de sus familias en los centros de trabajo o en sus cercanías, cuando tal instalación redunde en beneficio de los trabajadores y de la economía de los respectivos países.

Al aplicar tales medidas debería prestarse atención especial a los problemas de adaptación de los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión y de sus familias a las formas de vida y de trabajo de su nuevo medio social y económico.

Se deberían desalentar las migraciones de trabajadores pertenecientes a los pueblos en cuestión cuando se consideren contrarias al interés de esos trabajadores y de sus comunidades, mediante disposiciones destinadas a elevar el nivel de vida en las regiones que ocupan tradicionalmente.

Los gobiernos deberían establecer servicios públicos de empleo, fijos o ambulantes, en las áreas en que se contraten en gran número trabajadores pertenecientes a los pueblos en cuestión.

Esos servicios, además de ayudar a los trabajadores a encontrar empleos y a los empleadores a encontrar trabajadores, deberían encargarse, en particular, de las siguientes tareas: determinar en qué medida pueden remediarse las insuficiencias de mano de obra existentes en otras regiones del país, contratando mano de obra disponible en áreas habitadas por las poblaciones en cuestión, sin crear perturbaciones de orden social o económico en dichas áreas; informar a los

trabajadores y a sus empleadores sobre las disposiciones legales, reglamentarias y contractuales que les interesen en materia de salarios, vivienda, prestaciones en caso de accidente del trabajo o de enfermedad profesional, transporte y otras condiciones de empleo; cooperar con las autoridades encargadas de velar por la observancia de la legislación que garantiza la protección de las poblaciones en cuestión y, si fuere necesario, encargarse del control de los trámites relativos a la contratación y a las condiciones de empleo de los trabajadores pertenecientes a dichas poblaciones.

Además de estas disposiciones se propone mejorar las técnicas, los métodos y las condiciones de trabajo; desarrollar todos los aspectos de la producción y del comercio, incluidos la concesión de créditos, la protección de los interesados contra el monopolio y la explotación por intermediarios, el suministro de materias primas a precios equitativos, el establecimiento de normas sobre la calidad y la protección de los modelos y de las características artísticas especiales de los productos de dichas poblaciones; y fomentar la creación de cooperativas.

Con respecto a la Seguridad Social y Salud se recomienda que la extensión de los sistemas de seguridad social a los trabajadores pertenecientes a las poblaciones en cuestión debiera ir precedida, o acompañada, de medidas que pudieran mejorar sus condiciones sociales y económicas en general.

En el caso de productores agrícolas que trabajan por su propia cuenta, deberían adoptarse medidas relativas para la enseñanza de métodos agrícolas modernos; el suministro de los bienes necesarios (por ejemplo, aperos de labranza, ganado y semillas); y la protección contra la pérdida de medios de subsistencia, originada por riesgos naturales para las cosechas o el ganado.

Alentar a las poblaciones en cuestión a que organicen juntas o comisiones sanitarias locales en sus comunidades para velar por la salud de sus miembros. Paralelamente a la creación de estos organismos, se debería desarrollar una campaña educativa apropiada para lograr su mejor aprovechamiento.

Se deberían crear medios especiales que permitan a miembros de las poblaciones en cuestión formarse como personal auxiliar de sanidad y personal médico y sanitario profesional cuando no puedan obtener esa formación por los medios ordinarios del país.

Velar por que la creación de dichos medios especiales no prive a los miembros de esas poblaciones de la posibilidad de adquirir esa formación por los medios ordinarios del país.

El personal médico profesional que trabaje en las poblaciones en cuestión debería ser adiestrado en el uso de técnicas antropológicas y psicológicas que permitan adaptar su labor a las características culturales de dichas poblaciones.

Para la educación se deberían organizar y financiar investigaciones científicas con objeto de determinar los métodos más apropiados para enseñar a leer y escribir a los niños de las poblaciones en cuestión y para utilizar su lengua materna o vernácula como vehículo de instrucción.

Los maestros que trabajen en las poblaciones en cuestión deberían ser adiestrados en el uso de técnicas antropológicas y psicológicas que permitan adaptar su labor a las características culturales de esas poblaciones. En la medida de lo posible, los maestros deberían provenir de dichas poblaciones.

Se debería introducir una enseñanza profesional, tomando en cuenta la agricultura, artesanía e industrias rurales y economía doméstica, en los programas de instrucción primaria destinados a las poblaciones en cuestión.

Los programas de instrucción primaria destinados a las poblaciones en cuestión deberían incluir la instrucción sanitaria elemental.

La instrucción primaria para las poblaciones en cuestión debería complementarse, en lo posible, con campañas de educación fundamental. Esas campañas deberían tener por objeto ayudar a los niños y a los adultos a comprender los problemas que se plantean en su medio ambiente, así como sus

derechos y deberes en calidad de ciudadanos e individuos, capacitándolos así para participar de modo más eficaz en el progreso social y económico de su comunidad.

Facilitar la integración de las poblaciones en cuestión enriqueciendo el vocabulario técnico y jurídico de sus lenguas vernáculas y dialectos; estableciendo alfabetos para la escritura de dichas lenguas y dialectos; publicando en esas lenguas y dialectos libros de lectura adaptados al nivel de instrucción y de cultura de dichas poblaciones; y publicando diccionarios bilingües.

**CAPÍTULO 4**  
**APLICACIÓN DEL CONVENIO 169 DE LA OIT**

México adquirió la obligación de garantizar a los indígenas derechos básicos que les permitan tener una vida digna. El convenio se encuentra vigente en nuestro sistema jurídico.

En este capítulo evidenciaremos la diversidad indígena que se tiene en nuestro país y de reflejar la situación social, laboral y de salud a que se enfrentan los indígenas.

### **1. Diversidad de Pueblos Indígenas Mexicanos.**

La fuerza y la profundidad de los pueblos indígenas han permitido a México mantener un perfil cultural propio y diverso, en el cual participan también las variadas culturas populares de índole rural, regional y urbana; la expresión de influencias europeas, árabes y africanas, y el impacto de intensas corrientes migratorias, el proceso complejo que se caracteriza por la globalización de la economía y de los flujos de bienes y servicios culturales.

Como ejemplo de la diversidad indígena, se conocen en el mundo entre cinco y seis mil lenguas diferentes, de las cuales 10 % representan a la mitad de la población mundial, en tanto que el 90% de las lenguas son habladas por poblaciones con menos de un millón de personas y corresponden, en su mayoría, a los pueblos indígenas o autóctonos. Se estima que en los últimos 500 años el número de lenguas existentes se ha reducido a la mitad y que, de continuar esta tendencia, durante el siglo XXI se perderá buena parte del patrimonio lingüístico de la humanidad.

En México se hablan 62 lenguas indígenas, además, de diversas variantes que en ocasiones son ininteligibles entre sí y que son producto de culturas originarias de su territorio. Esta característica pluriétnica representa un importante patrimonio cultural, una variedad de saberes y sensibilidades desarrollados a lo largo del tiempo que se expresan en conocimiento y relación con la naturaleza, en

historias, mitos y leyendas, en música, canto y danza, en hábitos de cocina, medicina y en objetos de arte, entre muchas otras expresiones culturales. Se trata de un enorme patrimonio de la nación.

La cantidad de lenguas habladas en México refleja la diversidad de pueblos indígenas que habitan nuestro país, mismos que se mencionan acompañados de algunos de los datos relevantes de ellos.

**Amuzgos.** Este pueblo habita en los estados de Oaxaca y Guerrero y tienen como lengua la que corresponde a su nombre. En cuestiones de salud recurren a los médicos indígenas. Realizan actividades artesanales y machetes, mismas que son vendidas a intermediarios.<sup>1</sup>

**Coras.** Se llaman a sí mismos “nayeri”, hablan la lengua cora y habitan en la parte noreste del estado de Nayarit. Sus principales actividades son la agricultura de subsistencia y el trabajo artesanal. Este pueblo ha sufrido acaparamiento y despojo de sus tierras por parte de los mestizos. Reconocen las autoridades tradicionales como el Consejo de Ancianos. Practican el tequio como trabajo comunal obligatorio. Sufren escasez de agua. Los hombres nayeri emigran temporalmente de febrero a mayo, sobre todo a la costa o a Estados Unidos, principalmente a Oregon, para trabajar como jornaleros.<sup>2</sup>

**Chatinos.** Se autodenominan Kitwe cha'tinio y se localizan en la Sierra Madre del Sur, en el estado de Oaxaca. Hablan el lenguaje chatino. La región chatina es rica en recursos forestales, agrícolas y ganaderos. La migración temporal para el corte de café en las fincas del distrito de Juquila o el trabajo jornalero en las plantaciones agrícolas de la costa son elementales para complementar su economía.<sup>3</sup>

**Chichimecas Jonaz.** Se refieren así mismos como ézar que significa indios, esta comunidad habita en el municipio de San Luis de la Paz, en el estado de

---

<sup>1</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=262](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=262). Abril 8, 2007. 20:22:39 horas.

<sup>2</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=264](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=264). Abril 8, 2007. 20:24:41 horas.

<sup>3</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=266](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=266). Abril 8, 2007. 20:26:53 horas.



Guanajuato. Los hombres trabajan, durante casi ocho meses al año en ranchos vecinos como jornaleros, regadores o apicultores. El trabajo comunitario o la "faena" se practica de manera ocasional en labores que beneficien a la comunidad. En 1981 se fundó un Centro de Investigación de la Nación Chichimeca con sede en Victoria.<sup>4</sup>

**Chichimecas Tsa Ju Jmi.** La región chinanteca se encuentra a unos 100 Km. de la ciudad de Oaxaca. Su lengua es el chinanteco. En ésta región la actividad más importante es la agricultura de autosubsistencias, se practica la pesca y la cacería.<sup>5</sup>

**Chochos o Chocholtecas- Runiza Ngiigua.** Este grupo se ubica en el estado de Oaxaca, en el distrito de Coixtlahuaca. Su lengua es el chocholteco. Este territorio es favorable para la producción agrícola, lo que ha contribuido a la emigración, en su mayoría definitivos, de los pueblos chocholtecos, así mismo ha influido la falta de empleos, la carencia de centros de capacitación para los jóvenes y la obligatoriedad de cumplir con los cargos públicos de la administración civil, agraria y judicial, en cada uno de los municipios, debido a que estos servicios no son remunerados. Los migrantes toman como destinos las ciudades de Huajuapán de León, Oaxaca, Tehuacán, Puebla, e incluso Estados Unidos de Norteamérica. Practican el tequio como trabajo comunitario.<sup>6</sup>

**Choles- Winik.** Se consideran hombres creados del maíz, siendo éste un alimento sagrado. Habitan en la parte noroeste de Chiapas. Los caminos que lo rodean son de terracería. Hablan el chol. La base de su economía es la agricultura, sobre todo el cultivo del café. Debido a la escasez de tierras, hay una creciente migración chol.<sup>7</sup>

**Chontales de los Altos de Oaxaca- Sliijuala Xanuc.** Se denominan tequistlatecos para diferenciarlos de los chontales de Tabasco. Su territorio se

<sup>4</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=268](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=268). Abril 8, 2007. 20:28:39 horas.

<sup>5</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=270](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=270). Abril 8, 2007. 20:30:51 horas.

<sup>6</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=272](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=272). Abril 8, 2007. 20:32:49 horas.

<sup>7</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=274](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=274). Abril 8, 2007. 20:34:13 horas.

ubica en la Sierra Madre del Sur y en la planicie sudoccidental. En los Altos habitan en los distritos de Yautepec y Tehuantepec. Practican la agricultura de temporal y para autoconsumo, la unidad básica de trabajo es la familia. Un trabajo importante es el tequio. Trabajan como peones en labores agrícolas y la recolección de productos y animales silvestres. La migración ha cobrado un patrón básico en los jóvenes que salen de enero a marzo a la cosecha de café, siendo Tequisistlán como el principal receptor de migrantes. Para éste grupo el tequio es un método de trabajo social determinante en la organización social de las comunidades chontales.<sup>8</sup>

**Chontales de Tabasco- Yokot anob o Yokot an.** Es un pueblo mayense que habita en el estado de Tabasco. Su lengua es la de Yokot'an y tienes tres variantes dialectales: la de Macuspana, la del Centro y la de Nacajuca. Sus actividades tradicionales son la agricultura, la recolección, la caza y la pesca. Se ha empleado la mano de obra indígena en la explotación petrolera, incrementando el deterioro de la región.<sup>9</sup>

**Guarijíos- Macurawe.** Este pueblo habita en el sureste de Sonora, en las faldas de la Sierra Madre Oriental. Su lengua tiene su mismo nombre. La situación de salud es desfavorable pues los centros de salud se localizan fuera de su territorio. En las últimas décadas la migración de los hombres guarijíos ha ido en aumento, buscan trabajo hacia los campos de Navjoa, Obregón y Culiacán, principalmente durante las pizcas o las cosechas, los jóvenes migran por motivos de estudio.<sup>10</sup>

**Huastecos de San Luis Potosí- Teenek.** Como su nombre lo indica, viven en la región huasteca de San Luis Potosí. La base de la economía de los Teenek es la agricultura, se complementa con ingresos recibidos por migrantes y el trabajo asalariado de uno o varios miembros de la familia. La migración es hacia

---

<sup>8</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=276](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=276). Abril 8, 2007. 20:37:43 horas.

<sup>9</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=278](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=278). Abril 8, 2007. 20:40:12 horas.

<sup>10</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=280](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=280). Abril 8, 2007. 20:45:15 horas.

Monterrey, la ciudad de México y Guadalajara, y la migración temporal a las regiones productoras de caña y de hortalizas.<sup>11</sup>

**Huastecos de Veracruz- Teenek.** Se les llama cuexteca, nombre del caudillo que los guió hacia el oriente y cuya figura se relaciona con Quetzalcoatl en la caída de Tula. Este pueblo habita en el noreste de la República mexicana en el norte que se extiende por el norte de Veracruz. Practican la agricultura de coa. La migración va en aumento; los hombres adultos trabajan en tareas agrícolas o ganaderas, los jóvenes como obreros o empleados domésticos que van a trabajar por temporadas en algunas ciudades, incluso en Estados Unidos de Norteamérica.<sup>12</sup>

**Guaves- Mero Ikook.** Son también conocidos como mareños o huazantecos. Este grupo vive en un litoral del Golfo de Tehuantepec que ocupa las dos terceras partes de una barra de 40 Km. que separa al océano Pacífico de dos lagunas, conocidas como Mar Superior y Mar Inferior. La región presenta escasez de recursos para los servicios de salud que se necesitan, ven con recelo a los médicos alópatas. Se practica la pesca, agricultura y ganadería, siendo las actividades básicas de la economía de la región. El incremento demográfico ha contribuido con el desplazamiento de los habitantes guaves a otras ciudades.<sup>13</sup>

**Huicholes- Wírraritari o Wírrárika.** Habitan en los municipios de Mezquic y Bolaños, al norte del estado de Jalisco, así como en la Yesca y el Nayar, en el estado de Nayarit, además de algunos grupos minoritarios en Zacatecas y Durango. Su lengua es el huichol. Las actividades productivas como la agricultura, pesca y caza son para el autoconsumo. Entre ellos hay una importante migración temporal.<sup>14</sup>

**Kikapúes- Kikaapoa.** Pertenecen a una región conocida como “el Nacimiento de los Kikapúes”, ubicado en el municipio de Melchor Múzquiz en Coahuila. Su lengua es la kikapú. En su región no existe ningún tipo de instalación sanitaria. Su

<sup>11</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=282](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=282). Abril 8, 2007. 20:47:39 horas.

<sup>12</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=284](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=284) Abril 8, 2007. 20:51:19 horas.

<sup>13</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=286](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=286). Abril 8, 2007. 20:52:18 horas.

<sup>14</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=288](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=288). Abril 8, 2007. 20:54:28 horas.

principal actividad es la caza, siendo la agricultura como una actividad secundaria.<sup>15</sup>

**Lacandones.** Se llaman sí mismos hach winik, que significa verdaderos hombres. Habitan en la zona selvática de Chiapas conocida como Selva Lacandona. La educación y la salud están en manos del gobierno federal, siendo deficientes. Sus habitantes hablan el maya yucateco. La subsistencia de éste grupo se basa en el uso múltiple de la tierra, entre otras actividades económicas como la ganadería.<sup>16</sup>

**Mam.** Este grupo vive en el Campeche, Quintana Roo, Chiapas y Guatemala. Los mames de la sierra realizan el cultivo de la papa y suelen intercambiar parte de su producción por maíz y frijol, sólo levantan una cosecha al año. Las escasas tierras que poseen son cultivadas dos años y después las dejan sin sembrar por cuatro o cinco años. Los jornaleros mames mexicanos se ven obligados a competir por el trabajo con los indígenas extranjeros que se ven obligados a aceptar salarios menores a los ya establecidos. La emigración temporal se realiza en los meses de octubre a enero, tiempo de cosecha en las fincas de café. De mayo a septiembre se contratan en la limpia del café y otros a las plantaciones de algodón de la costa.<sup>17</sup>

**Matlatzincas.** Viven en San Francisco Oxtotilpan, del municipio de Temascaltepec, en el Estado de México. La mayoría de de sus habitantes se dedica al trabajo agrícola; en la cabecera municipal se ocupan de actividades comerciales, educativas, de transporte, minería, de la construcción y servicios públicos. El 0.7% de la población no tiene parcela, por lo que se tienen que emplear como jornaleros. El ganado y la explotación forestal son otras fuentes de ingresos. Completan su economía con el trabajo asalariado migrando a las ciudades de México, Toluca y Cuernavaca.<sup>18</sup>

---

<sup>15</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=290](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=290). Abril 8, 2007. 20:56:39 horas.

<sup>16</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=292](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=292). Abril 8, 2007. 20:58:39 horas.

<sup>17</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=294](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=294). Abril 8, 2007. 21:01:14 horas.

<sup>18</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=296](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=296). Abril 8, 2007. 21:04:28 horas.

**Mayas de la Península de Yucatán.** Se localizan en los estados de Quintana Roo, Campeche y Yucatán. La lengua que hablan es el maya. Anteriormente se practicaba el cultivo del henequén y de maíz, con el desplome de la industria henequera los terrenos son abandonados y convertidos en matorrales. El 45% de los campesinos han emigrado a Cancún, Isla Mujeres, Cozumel o Mérida en busca de trabajo. La migración es creciente y lo recién emigrados se enfrentan con problemas como los asentamientos irregulares, empleos subcalificados y mal pagados, viviendas de mala calidad, entre otros. La migración también se presenta hacia el extranjero, principalmente hacía Estados Unidos, Canadá, Belice y Guatemala.<sup>19</sup>

**Mayos- Yoremes.** La región mayo se localiza entre la parte norte del estado de Sinaloa y sur de Sonora. En esta región se presenta mucha demanda de atención médica. Su lengua es el mayo. Las actividades principales de la región son la agricultura y el trabajo asalariado de los yoremes. En general, los yoremes trabajan para empresas agrícolas como jornaleros, en las cabeceras municipales, como empacadores, cajeras, cargadores, albañiles, entre otros. La migración no es importante en esta región, sin embargo se presenta hacía la región de Nogales o Hermosillo en las maquiladoras y en Puerto Guaymas en las embarcaciones atuneras.<sup>20</sup>

**Mazahuas.** La región Mazahua se encuentra en la parte noroeste del Estado de México y en una pequeña área del oriente del estado de Michoacán. Hablan el mazahua. La actividad económica tradicional es la agricultura, ocupándose también, en la ganadería, caza, pesca, manufactura de artesanías y empleo en diversas industrias como la construcción, comercio y servicios. La migración de los mazahuas se da hacia la ciudad de México y Toluca, considerando sus causas en la falta de empleo en su lugar de origen, así como los pocos ingresos que obtienen de la agricultura familiar. Algunos pueblos mazahuas funcionan como “pueblos-dormitorio”, ya que sus habitantes acuden diariamente a laborar a distintos lugares

---

<sup>19</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=298](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=298). Abril 8, 2007. 21:07:13 horas.

<sup>20</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=300](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=300). Abril 8, 2007. 21:10:15 horas.

cercanos. Quienes acuden a las ciudades se emplean, en lo general en la albañilería, como veladores o ayudantes de alguna casa comercial o taller, las mujeres como trabajadoras domésticas. Si optan por trabajar en actividades agrícolas se dirigen a Veracruz, Sonora, Querétaro y Jalisco.<sup>21</sup>

**Mazatecos- Ha shuta Enima.** Se autonombran Ha shuta Enima, que en su lengua quiere decir “los que trabajamos en el monte”. Pertenecen al estado de Oaxaca, en las regiones de la Cañada y el Valle de Papaloapan- Tuxtepec. Sólo el 15% de los pobladores mazatecos cuentan con agua potable. Estos indígenas aún utilizan gran variedad de plantas medicinales a nivel doméstico. La pesca y la agricultura son las actividades económicas más importantes, así como la ganadería y el cultivo café y de caña de azúcar, precisamente este producto ha ido desplazando la agricultura de autoconsumo por la tecnificada.

En ésta región la fuerza de trabajo es una actividad fundamental para la reproducción social. En cuanto a la migración de éste grupo, se realizó un estudio nacional que indicó que en Oaxaca residen 146 928 habitantes de ésta lengua y 6755 en Puebla, lugar cercano al territorio mazateco, donde se ocupan, principalmente en la prestación de un servicio. En Veracruz residen 6533 mazatecas, pues la construcción de la Presa Miguel Alemán desplazó a los mazatecos hacía nuevos asentamientos. En el Distrito Federal y en el Estado de México se reciben mujeres mazatecas que, generalmente, se emplean en el servicio doméstico. Se calcula que hay 8000 mazatecos que trabajan como braceros en Estados Unidos y Canadá.<sup>22</sup>

**Mexicaneros.** Son una población de habla náhuatl, se encuentra asentado en una región interétnica, que abarca los estados de Durango, Nayarit, Jalisco y Zacatecas, conviven con grupos huicholes, tepehuanos y coras. Practican la agricultura en pendientes pedregosas con el método de roza. La migración, la escasez de recursos económicos originó el desplazamiento de población a la

---

<sup>21</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=302](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=302). Abril 8, 2007. 21:12:19 horas.

<sup>22</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=304](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=304) Abril 8, 2007. 21:15:15 horas.

costa de Nayarit. La migración es estacional y los pobladores se contratan como jornaleros agrícolas en el ensarte de tabaco y la corte de caña. El fenómeno referido ocurre en temporada de secas, para regresar a su comunidad a iniciar las labores agrícolas y las ceremonias ligadas a ellas. Generalmente los migrantes son jóvenes solteros o matrimonios jóvenes.<sup>23</sup>

**Mixes-Ayuukja'ay.** Hablan el ayuuk. La región se encuentra al noreste de Oaxaca. Para los mixes, la salud es el resultado del equilibrio y armonía, del buen comportamiento, así como del respeto a las deidades ancestrales y cristianas. Para iniciarse en la práctica médica, los terapeutas indígenas afirman que los candidatos deben pasar por algunas pruebas enviadas por Dios, así como el aprendizaje de técnicas curativas con base en visiones y sueños. La música es la principal actividad artística que practican los ayuuk. La mayoría de los municipios mixes se consideran con categoría migratoria de fuerte expulsión, siendo los principales destinos de los migrantes la ciudad de Oaxaca, el Distrito Federal y Estados Unidos.<sup>24</sup>

**Mixtecos-Ñuu Savi.** Habitan la región denominada como Mixtecapan que quiere decir “país de los mixtecos” o Mixtlán que refiere a “lugar de nubes”, según el náhuatl. La región de Mixtlán abarca parte de los estados de Guerrero y Puebla, así como la mayor parte del estado de Oaxaca. Además del mixteco, se hablan el trique, el amuzgo, el chocho, el nahua y el ixcateco. La agricultura es la actividad básica se cultivan superficies menores a las dos hectáreas. Los indígenas trabajan para los mercaderes, en las zonas urbanas las actividades principales son el comercio de alimentos y ropa, así como el sector de servicios. Las mujeres cultivan la seda, aunque es una actividad poco lucrativa. Se practica el trueque pero está restringido entre los indígenas. La principal entrada monetaria proviene de un migrante. La mixteca es la principal región expulsora de mano de obra en todo el país. La mayoría de este grupo va a trabajar a la zafra en Veracruz y Morelos, al corte de algodón en Sonora, a la pizca de jitomate en Sinaloa, a la

<sup>23</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=306](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=306). Abril 8, 2007. 21:17:22 horas.

<sup>24</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=308](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=308). Abril 8, 2007. 21:20:12 horas.

construcción en el Distrito Federal o a los campos hortícolas de los Estados Unidos.<sup>25</sup>

**Mochós- Motozintlecos.** Se ubican en los barrios aledaños al municipio de Motozintla de Mendoza en la Sierra Madre de Chiapas. Hablan el mochó o motozintleco. La historia de este grupo se encuentra relacionada con los cultivos de café y cacao, siendo éste último primordial en la época prehispánica hasta que el café lo colocó en otro lugar. Dependen fundamentalmente de la agricultura, que constituye la actividad principal del grupo familiar, no obstante, el trabajo en las fincas cafetaleras del Soconusco y la venta de copal son las principales fuentes de ingreso económico de la región.<sup>26</sup>

**Nahuas de Guerrero.** La lengua náhuatl es la primera lengua indígena de México. Los pueblos de esta lengua se encuentran desde Durango hasta Tabasco. Este grupo se localiza en La Montaña, la Sierra Central y la Cuenca superior del Río Balsas en el Estado, además representan el 40% de los indígenas de Guerrero. Estas comunidades se clasifican como de “alta marginación”, tienen acceso casi nulo a servicios básicos como agua y drenaje, pues el 90 % de los habitantes carecen de los mismos. La misma situación se presenta en el servicio eléctrico, el 65% de las viviendas carecen de este servicio. Esta región es agrícola, la industria se reduce a la artesanía. Esta región presenta alta migración de los nahuas a las zonas de producción agroindustrial en Baja California, Sonora y Sinaloa, así como a Morelos para la zafra azucarera y las plantaciones de café en la Costa Grande de Guerrero.<sup>27</sup>

**Nahuas de la Huasteca Veracruzana.** Macehuale. Se localizan en 14 municipios de la región norte Huasteca; 20 de la región centro Orizaba-Córdoba y en 5 municipios de la región sur Istmo-Coatzacoalcos. Como consecuencia del retraso agrario en la demarcación de linderos y la insuficiencia de tierra fértil, la tenencia de la tierra es uno de los principales problemas que se da entre poblaciones

---

<sup>25</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=310](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=310). Abril 8, 2007. 21:19:02 horas.

<sup>26</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=312](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=312). Abril 8, 2007. 21:21:15 horas.

<sup>27</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=314](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=314). Abril 8, 2007. 21:22:39 horas.



indígenas y mestizas. La migración es otra consecuencia de las condiciones económicas precarias que sufren los indígenas. Los indígenas jóvenes tienen mayor movilidad, se dirigen principalmente hacia la zona cafeticultora o al Distrito Federal.<sup>28</sup>

**Nahuas de Milpa Alta.** Milpa Alta comparte con Xochimilco la zona rural de Distrito Federal. La industria de ésta zona está representada por una primitiva agroindustria basada en el procesamiento del chile, del nopal y de la miel de abeja. La explotación forestal es otra actividad importante, además producen la leña y el carbón. Sin embargo, las producciones que representan la economía exitosa de la región son la del nopal y del mole, actualmente sus productores se organizan en cooperativas. La inmigración se encuentra presente en esta zona. Se cuenta con las cifras de 21.37% de inmigrantes provenientes del Estado de México, 13.88% de Puebla y 13.1 % de Oaxaca.<sup>29</sup>

**Nahuas de Morelos-Náhuatl.** Éste término se utiliza para nombrar a los mexicanos. Se ubican en 16 municipios del estado, siendo cerca de 35 las comunidades indígenas dispersas. En Morelos viven alrededor de 19 940 indígenas mayores de cinco años, de los cuales el 71.10 % hablan nahua, el 5 % el mixteco, el 2% el zapoteco y el resto hablan otras lenguas indígenas, el 20% no habla español. Su principal actividad económica es la agricultura. Se practica la comercialización en Cuautla, Cuernavaca o Ciudad de México. Durante octubre y diciembre la mayoría de la población se dedica a la recolección de escoba y palma.<sup>30</sup>

**Nahuas de la Sierra Norte de Puebla- Macehuale.** Habitan la mayoría de los municipios de la Sierra Norte de Puebla. Sus miembros se trasladan para trabajar como jornaleros a otras zonas rurales o urbanas y complementan sus ingresos con la caza, pesca, recolección y artesanía. La migración se ha intensificado en la

---

<sup>28</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=316](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=316). Abril 8, 2007. 21:24:35 horas.

<sup>29</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=318](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=318). Abril 8, 2007. 21:25:17 horas.

<sup>30</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=320](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=320). Abril 8, 2007. 21:27:52 horas.

región, derivado de la escasez de medios de subsistencia, los indígenas se trasladan a áreas urbanas.<sup>31</sup>

**Otomíes del Estado de México-Hña Hñu.** Viven en 14 de los 121 municipios del Estado de México. Su actividad tradicional es la agricultura, dedicada a la producción de maíz para el autoconsumo. Se practica la ganadería lanar, porcina y equina. Se conoce a esta región como expulsora, pues la población de esta región se traslada, básicamente al Distrito Federal.<sup>32</sup>

**Otomíes del Valle del Mezquital-Hña Hñu.** El valle del Mezquital se encuentra dividida por la serranía de San Miguel y abarca 28 municipios, entre los más importantes Actocpan, Ixmiquilpan, El Cardonal y San Salvador, entre otros. La baja producción agrícola y la carencia de industrias ha obligado a los otomíes a emigrar, principalmente al Distrito Federal y Zona Metropolitana en busca de empleos asalariados. En la última década han emigrado hacia los Estados Unidos.<sup>33</sup>

**Pames de Querétaro- Xi'úi.** Habitan la región conocida como la Pamería, ubicada entre los estados de San Luis Potosí y Querétaro. Hablan el Pame. La agricultura de temporal es la principal fuente de alimentación y abastecimiento de los pames de Santa María. Trabajan como jornaleros agrícolas durante determinados periodos del año, algunos laboran en campos cañeros del centro del estado. Esta región se ha convertido en un centro de expulsión migratoria hacia lugares industriales como San Juan del Río y Querétaro, sin embargo, presenta inmigración de pames de San Luis Potosí que buscan empleo donde los mestizos dejan vacante un trabajo. Algunos se desplazan hacia Tancoyol para emplearse como jornaleros y en el peor de los casos acuden a la "pepena".<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=322](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=322). Abril 8, 2007. 21:30:14 horas.

<sup>32</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=324](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=324). Abril 8, 2007. 21:32:39 horas.

<sup>33</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=326](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=326). Abril 8, 2007. 21:34:29 horas.

<sup>34</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=328](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=328). Abril 8, 2007. 21:36:28 horas.

**Pames de San Luis Potosí-Xi'úi.** Habitan 5 municipios del estado de San Luis Potosí y se conoce como la zona Xi'úi. En ésta región además del español se habla el pame. Entre ellos practican la medicina casera. Destacan por la agricultura. La búsqueda de empleo generalmente se da en el corte de la caña y secundariamente en la acción del vareo de frijol, en Rayón. Algunos emigran a ciudades como Tampico, Monterrey e incluso Estados Unidos, a buscar trabajo asalariado no calificado.<sup>35</sup>

**Pápagos- Thono O'otham.** Estudios reconocen que existen tres divisiones de éste grupo: los hia'ched o'tham, que habitan en la zona de los Pinacates y en partes del desierto de Yuma; los akimel o'tham o pimas gileños, que viven a orillas del Río Gila, cerca de Phoenix, Arizona; y los tohono o'tham a cuyos antecesores se conocía como Pápagos. Los pápagos sufrieron la división de su territorio con el establecimiento de la frontera de nuestro país con Estados Unidos, por lo que se considera como un grupo binacional. Entre sus actividades destacan la ganadería como fundamental de su economía, no obstante, cuentan con pocas cabezas que venden en caso de extrema necesidad. Se emplean, también como trabajadores mineros y en los ranchos de los blancos, el comercio de madera o artesanías, el trabajo como peones asalariados en los campos de algodón. Algunos migran hacia poblaciones de Arizona o de Sonora en busca de mejores empleos asalariados.<sup>36</sup>

**Pimas-O'ob.** Habitan en la Sierra Madre Occidental, colindan con Sonora y Chihuahua. Anteriormente se dividían en tres subgrupos: los Ures, los Nebomes y los yécoras, los dos primeros desaparecieron, sobreviviendo los yécoras con rasgos culturales propios. Practican la agricultura de subsistencia de algunos productos. Para la agricultura se recurre a la cooperación mutua. En los últimos años los pimas bajan de la sierra para contratarse como jornaleros en los campos agrícolas de algodón, tomate, maíz y uva en Sonora. En viaje lo hacen a pie e

---

<sup>35</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=330](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=330). Abril 8, 2007. 21:38:19 horas.

<sup>36</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=332](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=332). Abril 8, 2007. 21:39:15 horas.

incluso pidiendo “aventón”. La migración en busca de empleo asalariado se ha vuelto indispensable.<sup>37</sup>

**Popolucas.** Habitan en la región sur del estado de Veracruz. Su lengua es la popoluca. Las actividades productivas se han transformado conforme ha incrementando el capitalismo, de la agricultura se pasó a la ganadería en el istmo veracruzano, y en su momento se dio paso a la explotación petrolera, ocasionando graves daños al ambiente habitado por este grupo. Sin embargo, para los popolucas la agricultura sigue siendo una actividad importante.<sup>38</sup>

**Purépechas.** Pertenece a las regiones lacustre y montañosa de la parte central de Michoacán. La economía de este pueblo se basa en actividades primarias como la agricultura, la pesca, la recolección y la cacería. También son importantes actividades secundarias como la artesanía y el comercio. Estas actividades se complementan con el trabajo asalariado en la agricultura o la producción de madera, incrementándose la migración de sus habitantes. En ésta zona se ha incrementado el turismo nacional e internacional.<sup>39</sup>

**Seris- Konkaak.** Habitan en dos localidades de la costa desértica del estado de Sonora: municipio de Piquito y municipio de Hermosillo. Sus habitantes no acostumbran salir de su territorio en busca de trabajo y aún en él difícilmente aceptan contratarse como asalariados, no aceptan la existencia de un patrón, un contrato por horario y la asignación de tareas preestablecidas y definidas por otros. Su principal fuente de ingresos se encuentra en la pesca, el tallado de palo fierro y la elaboración de coritas y collares.<sup>40</sup>

**Tarahumaras-Rarámuri.** Se ubican en la parte de la Sierra Madre Occidental que atraviesa el estado de Chihuahua y el suroeste de Durango y Sonora, comparten el territorio con la tepehuanes, pimas, guarijíos y mestizos. Su lengua es la tarahumara. Practican la agricultura como actividad económica, organización

---

<sup>37</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=334](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=334). Abril 8, 2007. 21:41:17 horas.

<sup>38</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=336](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=336). Abril 8, 2007. 21:43:15 horas.

<sup>39</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=338](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=338). Abril 8, 2007. 21:45:18 horas.

<sup>40</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=340](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=340). Abril 8, 2007. 21:47:19 horas.

social y religiosidad tarahumara. La cría y el cuidado del ganado es una actividad importante, la posesión de animales es símbolo de riqueza. Su economía la complementan con la venta de artesanías, el empleo asalariado en aserraderos o en los poblados más cercanos. Este grupo ha sufrido las consecuencias del narcotráfico, el despojo de sus tierras, así como la violencia y el abuso del poder. La migración en busca de empleo se enfoca a los estados de Sonora, Sinaloa y Durango, existen más de 35 asentamientos tarahumaras en las áreas marginales de Chihuahua.<sup>41</sup>

**Tepehuanes del Norte- Ódami.** Habitan en la región sur del estado de Chihuahua, principalmente en el municipio de Guadalupe y Calvo. Su lengua es la Odami, misma que ha sido sometida a la presión y competencia española. Practican la agricultura, sus tierras son manchones diseminados a lo largo y ancho de la región, algunas familias cuentan con hortalizas.<sup>42</sup>

**Tepehuanes del Sur-O'dam.** Habitan el estado de Durango, Nayarit y Zacatecas, formando una especie de luna en los estados. La actividad económica más importante es la ganadera. No producen maíz suficiente, ni siquiera para el autoconsumo. En algunas regiones han sembrado amapola y marihuana, lo que ha ocasionado problemas a la comunidad. Los tepehuanes bajan a la costa de Nayarit para contratarse como empleados en las plantaciones de plátano y tabaco, la migración ha aumentado y se dirigen a Culiacán y Canatlán en Durango.<sup>43</sup>

**Tlapanecos-Me'Phaa.** La región me'phaa se encuentra en la vertiente de la Sierra Madre del Sur y la costa del estado de Guerrero. Su lengua se denomina me'phaa y pertenece a la familia tonal. La migración de sus habitantes es reducida pues en el campo se ocupa la mayor parte de la fuerza de trabajo, cuando deciden emigrar lo hacen con el fin de fortalecer los ingresos económicos y se dirigen hacia

---

<sup>41</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=342](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=342). Abril 8, 2007. 21:50:18 horas.

<sup>42</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=344](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=344). Abril 8, 2007. 21:53:12 horas.

<sup>43</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=346](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=346). Abril 8, 2007. 21:55:15 horas.

Acapulco y el Distrito Federal, principalmente. Casi todas las familias tienen un habitante fuera de su población.<sup>44</sup>

**Tojolobales-Tojolwinik'otik.** Forman parte de los grupos hayenses. Su lengua es el tojolobal. Habitan en el estado de Chiapas. Su actividad económica primaria es la agricultura, pero varía el tipo de cultivo de acuerdo con el nicho ecológico ocupado. Sus integrantes se dedican a la venta del café, lo que les permite tener una mayor holgura económica, sin embargo, complementan sus ingresos con la cría de aves, la manufactura de artesanías y su contratación en las fincas cafetaleras del Soconusco, así como, en la industria de la construcción en Tuxtla o Villahermosa, en las haciendas maiceras, ganaderas o cañeras en la cuenca del río Grijalva.<sup>45</sup>

**Totonacas.** Ocupan el territorio de la planicie costera del estado de Veracruz y en la Sierra Norte de Puebla. Sus idiomas son el totonaco y el tepehua, se tiene el dato de que en 1990 existían alrededor de 207 876 hablantes de estas lenguas. En el siglo pasado tuvo auge el cultivo de algodón, siendo reemplazado con el de caña de azúcar y posteriormente del café. En la costera se ha contaminado el agua y suelo debido a la industria petrolera. A principios del siglo XX los totonacas migraban a la costa veracruzana, con la construcción de carreteras y la apertura del sistema educativo se desplazan hacia ciudades como el Distrito Federal. Dicha migración se da por escasez de empleo, de tierras y condiciones permanentes de marginalidad social.<sup>46</sup>

**Triques-Tinujei.** Su lengua, el trique, es una deformación del driqui y sus pobladores también hablan el mixteco. Se llaman a sí mismos Tinujei que significa "hermano mío". Se localizan al oeste de Oaxaca, en la confluencia de las sierras Madre Oriental y occidental, conocido como Nudo Mixteco. Cultivan el maíz, frijol y otros productos, introduciendo el café y la caña de azúcar. En el subsuelo que habitan existen metales como oro, plata, plomo, entre otros y que no son

---

<sup>44</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=348](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=348). Abril 8, 2007. 21:57:39 horas.

<sup>45</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=350](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=350). Abril 8, 2007. 21:59:01 horas.

<sup>46</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=352](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=352). Abril 8, 2007. 22:02:19 horas.

explotados por falta de recursos. El comercio de los productos ha incrementado. La migración ha cobrado un grado de importancia, salen hacia otros lugares en busca de empleo, se dirigen a lugares como Morelos, Sinaloa, Baja California y Veracruz para los cultivos, al Distrito Federal para ser empleados o comerciantes y a Estados Unidos, principalmente a Los Ángeles y San Diegos como braceros.<sup>47</sup>

**Tzotziles-Batsil Winik’Otik y Tzeltales-Winik Atel.** Los Tzotziles y los Tzeltales son dos grupos hayenses relacionados entre sí que habitan la región de los Altos de Chiapas, junto con los Tojolobales. El territorio tzotzil se ubica al noroeste y suroeste de San Cristóbal, mientras que el territorio tzetzal se encuentra al noreste y sureste de la misma ciudad. Para éste pueblo el maíz absorbe el trabajo de casi todo el año. Anteriormente sus habitantes se empleaban en el corte del café en el Soconusco, pero están siendo desplazados por los indígenas guatemaltecos, lo que los encamina a buscar empleo en ciudades como Tuxtla Gutiérrez, Tapachula, San Cristóbal o Villahermosa.<sup>48</sup>

**Yaquis- Yoremes.** Se encuentran en la zona costera el área serrana y el valle del estado de Sonora. Su lengua se denomina cahita y se compone por tres dialectos: el mayo, yaqui y tehueco, este ya desaparecido. La actividad principal de su economía es el comercio de trigo y algodón. Con la modernización de la explotación agrícola se empleaban como jornaleros de propietarios privados o instituciones crediticias oficiales. La ganadería se ha convertido en otra actividad importante, así como el corte de madera, mesquite y carrizo. En la región se encuentra una mina de carbón, pero su explotación es poca. La migración presenta dos niveles: a Estados Unidos durante las épocas de cosecha y siembra, y en el país durante la temporada de zafra del camarón en Bahía de Lobos y Guásimas.<sup>49</sup>

**Zapotecos del Istmo de Tehuantepec-Binnizá.** El Istmo de Tehuantepec se localiza en el sureste de Oaxaca y es la parte más angosta de la República

<sup>47</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=354](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=354). Abril 8, 2007. 22:05:15 horas.

<sup>48</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=356](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=356). Abril 8, 2007. 22:07:16 horas.

<sup>49</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=358](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=358). Abril 8, 2007. 22:09:19 horas.

Mexicana. Ha sido objeto de disputas por su zona pesquera y salinera, así como, por su conexión entre los océanos Pacífico y Atlántico, por su terreno cultivable y la facilidad de comunicación terrestre, marítima y ferroviaria que representa. En esta región se siembra en maíz para el autoconsumo, así como, el mango, melón, sandía y caña de azúcar. Otra actividad importante es la pesca, en virtud de que se comercializa en otros estados.

La situación de los campesinos de la región es preocupante porque no tienen recursos económicos ni tecnológicos, lo que los coloca en desventaja y los obliga a utilizar mecanismos rudimentarios para su trabajo. La industria petrolera se ha incrementado, absorbiendo gran cantidad de mano de obra indígena. La migración es permanente, siendo Chiapas, Veracruz y el Distrito Federal las zonas más solicitadas en busca de empleo o educación.<sup>50</sup>

**Zapotecos del Norte de la Sierra de Oaxaca-Bene Xon.** Éste grupo es el más numeroso de Oaxaca. Practican el sistema agrícola tradicional y para complementar sus ingresos recurren a la crianza de aves y la artesanía. Algunos indígenas acuden a minas para ser contratados, entre las más importantes están la de Natividad, de la que se extraen oro, plata, plomo, cobre y zinc. Esta es una de las zonas con más alta migración. Los sitios más socorridos son la ciudad de Oaxaca, el Distrito Federal, Veracruz, Morelos y Los Ángeles, California en Estados Unidos. De ésta forma se han convertido en el sector obrero no calificado del Valle de México.<sup>51</sup>

**Zapotecos de los Valles Centrales-Ben Zaa.** Este pueblo se ubica en la parte centro de Oaxaca. Para ellos la agricultura representa el modo de subsistencia básico. Como complemento de la agricultura realizan labores como la cría y venta de animales, el pastoreo y la migración, pues de conoce que existe un fuerte

---

<sup>50</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=360](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=360). Abril 8, 2007. 22:11:08 horas.

<sup>51</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=362](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=362). Abril 8, 2007. 22:13:15 horas.



número de indígenas zapotecos de esta región en el valle de México, Chiapas, Veracruz y Estados Unidos, con el objeto de obtener mejores ingresos.<sup>52</sup>

**Zoques de Chiapas- O'De put.** Su territorio abarca tres zonas específicas: la vertiente del Golfo, la Sierra y la Depresión Central de Chiapas. Su lengua es el zoque. Se realiza la ganadería, agricultura de subsistencia y el cultivo de café. Los indígenas que se han trasladado a vivir a ciudades como Tuxtla Gutiérrez y Ocozacoautla realizan trabajos como mecánicos, herreros, comerciantes o empleados con sueldo en el sector de servicios. Los campesinos han sido desplazados y obligados a ocupar cargos como peones en compañías perforadoras.<sup>53</sup>

**Indígenas en el Distrito Federal.** La población indígena que habita en el Valle de México tiene especial importancia, en atención a que durante el siglo XX aumenta la migración de campesinos que arriban a esta ciudad en busca de oportunidades laborales y educativas que les permitan alcanzar un mejor nivel de vida. Los inmigrantes indígenas de la ciudad de México hablan su propia lengua, los últimos censos indican que en el Distrito Federal se hablan por lo menos 24 lenguas, destacando los nahuas, zapotecos, mixtecos, otomíes y mazahuas.

Los indicadores socioeconómicos de los Pueblos Indígenas 2002, señalan que en las 16 delegaciones políticas del Distrito Federal habitaban, en el momento del censo, 339,931 indígenas, lo que equivale al 4.0 % de la población total del país. Las delegaciones Iztapalapa, Gustavo A. Madero, Tlalpan, Coyoacán, Xochimilco y Cuauhtémoc presentan mayor población indígena del resto, sin embargo, Milpa Alta destaca por un número mayor de hablantes de lengua indígena con el 11.5% de la población total delegacional.<sup>54</sup>

---

<sup>52</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=364](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=364). Abril 8, 2007. 22:15:04 horas.

<sup>53</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=366](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=366). Abril 8, 2007. 22:17:07 horas.

<sup>54</sup> [http://cdi.gob.mx/index.php?id\\_sección=368](http://cdi.gob.mx/index.php?id_sección=368). Abril 8, 2007. 20:19:23 horas.

Los indígenas de la ciudad dejan en segundo término su lengua materna, lo utilizan entre familia y amigos, pues resulta necesario hablar el español para poderse comunicar y sobrevivir en la urbe.

Los grupos indígenas que llegan al Distrito Federal provienen principalmente del centro y sur del país, destacando los grupos nahuas, mazahuas, otomíes, zapotecos y mixtecos.

En cuestión de salud, un sector mínimo de la población indígena cuenta con algún tipo de seguro, por lo que practican la medicina tradicional de su región.

## **2. Reforma Constitucional y Convenio 169 de la OIT.**

La reforma constitucional del 14 de agosto de 2001, es la más controvertida de los últimos años, hay quienes se encuentran a favor, mientras otros difieren con esta postura, entre ellos se encuentran los indígenas.

Recordemos como dio origen la reforma. El 1 de enero de 1994 el Ejército Zapatista de Liberación Nacional hizo su aparición en las cabeceras del Estado de Chiapas, declarando la guerra al Gobierno Mexicano y al ejército.

Después de mes y medio de enfrentamientos, se inicia el primer diálogo en la ciudad de San Cristóbal de las Casas, entre el Gobierno y el EZLN y que tendrían una duración de dos meses, tiempo en el que el Gobierno aceptaría 35 de las 35 demandas indígenas, sin embargo, el EZLN rechazó el acuerdo definitivo porque no satisfacía el requerimiento de autonomía que reclamaban desde hacía mucho tiempo.

Posteriormente vinieron las elecciones de 1994, lo que originó la institucionalización del Diálogo como medio para solucionarlo mediante una ley denominada "Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas". Este

ordenamiento sería un instrumento novedoso para cualquier movimiento indígena, en él se establecían las bases jurídicas que propicien el dialogo y la conciliación para alcanzar a través de un acuerdo de concordia y pacificación, la solución justa, digna y duradera al conflicto indígena.

El 9 de abril de 1995, con la presencia de la Comisión Nacional de Intermediación, como instancia reconocida por las partes, se firmaron los Acuerdos de San Miguel, en los que se determinan los principios básicos que deben guiar la conducta y actuación de las partes en el conflicto, entre los que resaltan la buena fe, respecto mutuo, continuidad en el dialogo y la negociación, además señalan a San Andrés Larraínzar la sede para cualquier negociación.

Después de 49 rondas en 10 sesiones, el 16 de febrero de 1996 se firmaron los Acuerdos de San Andrés Larraínzar entre el Gobierno y el EZLN, los cuales se basan en gran parte al Convenio 169 de la OIT.

Los Acuerdos de San Andrés estipulan, la necesidad de una nueva política de estado, que el Gobierno se compromete a desarrollar en el marco de una reforma de Estado que impulse acciones para la elevación de los niveles de bienestar, desarrollo y justicia de los pueblos indígenas y toma de decisiones con una política incluyente, es decir, que los indígenas sean los actores de las decisiones de su vida. Además se determinan diversos compromisos que el Gobierno se obliga a cumplir con los pueblos indígenas como el reconocimiento a la libre determinación, pudiendo, en consecuencia decidir sobre sus formas de gobierno y sus formas de organizarse; la ampliación de la participación y representación políticas; impulsar la producción y el empleo; la protección de los indígenas migrantes.

Las partes encomendaron el proyecto a la COCOPA para que elaborara un proyecto de iniciativa de reforma constitucional, misma que se presentó el 29 de noviembre de 1996. Esta iniciativa de reforma se basaba en el Convenio 169 y en

los Acuerdos de San Andrés y a pesar de que la iniciativa no recoge todos los puntos de los Acuerdos de San Andrés, fue aceptada por el EZLN y por la mayoría de las organizaciones indígenas pero no por el poder ejecutivo, quien lo hizo propio pero con algunas inconformidades, solicitando la negociación de los mismos.

La OIT en 1999 señaló “es motivo de preocupación la aparente falta de un diálogo entre el Gobierno y los pueblos indígenas que contribuiría a la resolución de los problemas que les afectan”.

El 5 de diciembre de 2000 el presidente de la República presentó al Senado la iniciativa de reformas constitucionales elaborada por la COCOPA. El presidente aparentemente se encontraba conforme con la propuesta, pero a la misma le adjuntaría una serie de instrucciones de cómo interpretar la propuesta y bajo que parámetros aceptarla.<sup>55</sup>

En enero de 2001 el Senado comenzó los debates acerca de la reforma constitucional y constituyó una Subcomisión plural sobre las reformas constitucionales en materia indígena, integrada por las Comisiones de puntos Constitucionales, de estudios legislativos y de asuntos indígenas de la Cámara.

El 24 de febrero de 2001 comienza la marcha por la dignidad indígena y el 28 de marzo de 2001 el EZLN y el Congreso Nacional Indígena defienden la iniciativa COCOPA en el recinto de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

El 25 de abril siguiente el Senado aprobó el dictamen sobre el proyecto de decreto presentado, modificando sustancialmente la iniciativa COCOPA.

---

<sup>55</sup> RABASA GAMBOA, Emilio; Derecho Constitucional Indígena; Op cit; pp155-174.

El proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados el 28 de abril de 2001. Dos días después el EZLN se pronunció en rechazo a dicha reforma, compartiendo el criterio con las organizaciones indígenas.

Esta propuesta se envió a las legislaturas de los estados y se aprobó por 15 de los congresos estatales, mismo que fue rechazado por los estados que concentran el mayor porcentaje de población indígena. Cabe señalar que no se conocen si hubo y cuales fueron los estudios antropológicos sociales y jurídicos, étnicos, lingüísticos y sociológicos que fundamentaron los cambios normativos y la profundidad de los mismos.

El 14 de agosto de 2001 el Ejecutivo promulgó el decreto impugnado que afecta el interés y derechos de los indígenas.

La reforma sustancialmente se dio en el artículo 2 de la Constitución, el cual se dispuso en su totalidad a la cuestión indígena.

El artículo 2 comienza: “La Nación Mexicana es única e indivisible”.

Para la mayoría de los autores esta frase representa una de las características de las dictaduras que enarbolaban la causa de la unidad nacional como excusa para prolongarse dominio sobre la sociedad y para cometer los peores vilipendios contra la población.<sup>56</sup>

El segundo párrafo indica: “La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.” Se determina una definición

---

<sup>56</sup> CARBONELL, Miguel y Pérez Portilla, Karla. “Comentarios a la Reforma Constitucional en materia Indígena”, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 2002.

de pueblos indígenas diferente a la que el Convenio 169 estipuló y que México, al ratificarlo lo estaría adoptando. Se debió respetar la definición del Convenio en atención a que se trata de derecho ya reconocido y vigente.

Resulta contradictorio que se reconozca que México tiene una composición pluricultural sustentada en sus pueblos indígenas, pero que al mismo tiempo no se les reconozca su existencia como sujetos de derecho.

El artículo continúa de la siguiente manera: “La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Este párrafo intenta aportar un criterio para determinar el “ámbito personal de validez”, sin embargo el criterio que se presenta es vago y genérico, pues tan sólo afirma que será la conciencia de su identidad para ser sujeto de las disposiciones de ley. Lo anterior sería diferente si se documentara con constancias de autoridades de pueblos indígenas, actas de nacimiento con mención de pertenecer a algún grupo indígena, la declaración de testigos, entre otros.

El cuarto párrafo contiene una definición de comunidades 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”. Esta definición, al igual que la contenida en el párrafo 2 no contempla a los indígenas que se encuentran fuera de un pueblo o comunidad indígena.

El quinto párrafo contiene la libre determinación de los pueblos: “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”.

La libre determinación de los pueblos es como la libertad de los individuos y no debe limitarse a la “unidad nacional”. El reconocimiento de los pueblos y su determinación no atente contra la unidad nacional, ni con ningún otro factor que pueda perjudicar a la sociedad, sólo buscan se les reconozca conforme a su diferencia de culturas.<sup>57</sup>

Así mismo, en éste párrafo se remite la responsabilidad a los estados del reconocimiento de los pueblos indígenas, cuando debe sustentarse de forma más precisa en la Carta Magna.

Posteriormente el artículo 2 se divide en apartados A y B. El primero contiene disposiciones tendientes a garantizar la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas y que se transcribe:

“**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.

---

<sup>57</sup> Idem.

**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, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.

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

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

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

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

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

El segundo apartado contiene un listado de medidas que deben llevar a cabo las autoridades federales, las locales y municipales para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas.

“**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 administrarán 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 de los jornaleros agrícolas; mejorar las condiciones de salud de las mujeres; apoyar con programas especiales de educación y nutrición a niños y jóvenes de familias migrantes; velar por el respeto de sus derechos humanos y promover la difusión de sus culturas.

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

Para garantizar el cumplimiento 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 aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley”.

Para Jorge A. González Galván este apartado contienen una enorme carga retórica, sin embargo, comparte la visión de que los pueblos necesitan su reconocimiento en la Carta Magna.

En realidad sería necesario realizar un verdadero plan de políticas o modificar la legislación de desarrollo aplicable a cada área concreta, no obstante, las disposiciones que se contienen en el apartado B son justificables y exigibles en beneficio a los indígenas.

La reforma constitucional alcanza otros artículos como el 4, el 18 y el 115, sin embargo, no contiene alguna en materia del trabajo que pueda dar cumplimiento al artículo 20 del Convenio 169.

Los apartados anteriores no otorgan ningún derecho, sólo establecen criterios de acuerdo a los cuales las legislaturas locales deberían reconocer la existencia de los pueblos indígenas en sus Estados. Lo que significa que la reforma no les reconoce personalidad jurídica la cual es requisito para el ejercicio de su autonomía. De tal suerte que el Estado reconoce a los indígenas como objeto de protección y no como sujetos capaces de llevar a cabo la solución de sus problemas.<sup>58</sup>

### **3. Indicadores Socioeconómicos de Población Indígena.**

La base de datos del XII Censo general de población y vivienda 2000, INEGI determina que el total nacional de población indígena **10,189.514**.

Según la actividad económica u ocupación de los indígenas, el INEGI afirma, que la población indígena, de condición económicamente activa de más de 12 años, es de 6 957 074 habitantes, encontrándose con 3 308 578 indígenas como población activa, e inactiva de 3 648 496.

---

<sup>58</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco, et al; Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México; "El proceso Legislativo en México y la Reforma Constitucional, sobre Derechos y Cultura Indígena; Serie: Derechos Indígenas 1; Segunda edición, ediciones Casa Vieja; México 2002. pag. 60.

En condición de ocupación, el 91% de la población indígena (3 278 010 personas) se encuentra ocupada y el 0.9 % (30 568 habitantes) está desocupada. De la población ocupada 1 392 773 habitantes (43.33 %) se encuentra en el sector primario, 700 366 indígenas (21.79 %) en el secundario y 1 121 479 indígenas (34.9 %) en el terciario.<sup>59</sup>

De la población indígena ocupada el 24.5 % (766 624 habitantes) no cuentan con ingreso alguno, el 27.6 % (864 334 indígenas) percibe menos de 1 salario mínimo general vigente; 890 394 ocupantes indígenas perciben de 1 a 2 salarios mínimos, representando el 28.5 % de la población indígena ocupada y el 19.4 % (606 930 habitantes) obtienen más de 2 salarios mínimos.

Alrededor de 2 345 959 habitantes son hablantes de alguna lengua indígena con edad de más de 12 años y se encuentran ocupados en alguna fuente de empleo; el 41.8 % de son asalariados, y sólo el 1.0 % tienen el carácter de patrón, mientras que el 40.5 % trabajan por su cuenta y el 10.4 % no tienen pago en el negocio o predio familiar.<sup>60</sup>

En México habitan alrededor de 24 803 625 hogares, de ellos 2 041 203 son hogares indígenas; cada hogar cuenta con 4.7 integrantes en promedio.

El 12.4 % de los integrantes de familias indígenas no habla el español.

En materia educativa de las personas de 6 a 14 años que forman parte de los hogares indígenas, 91% asiste a la escuela; ligeramente más los niños que las niñas. De los miembros en hogares indígenas de 15 años y más, 74.1% sabe leer y escribir. Por sexo, destaca la diferencia existente entre hombres y mujeres; mientras los hombres registran una tasa de 80.6%, en las mujeres es de 67.8%, una diferencia de casi 13 puntos porcentuales.

---

<sup>59</sup> INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Base de datos

<sup>60</sup> INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Base de datos

El promedio de años aprobados por los miembros de los hogares indígenas es de 5.3 años. La diferencia entre el promedio de escolaridad de hombres y mujeres es de casi un año, favorable a los hombres.

Al comparar estos indicadores con los correspondientes a los miembros de los hogares no indígenas, se pueden observar diferencias significativas en el aspecto educativo para los miembros de los hogares indígenas.

Entre los miembros de los hogares no indígenas la tasa de asistencia a la escuela es de 94.7%; es decir, 3.7 puntos más que en los hogares indígenas. La diferencia es mayor respecto a los niveles de alfabetismo y de promedio de escolaridad; en los hogares no indígenas, 93.3% de sus miembros sabe leer y escribir y registran 8.2 años aprobados en el sistema educativo nacional, valor que corresponde a poco más de segundo año de educación secundaria. En los hogares no indígenas, los indicadores son similares para hombres y mujeres.

De los hogares indígenas sólo el 26.9 % de ellos cuentan con derechohabencia médica, en comparación con la población no indígena que el 50.6 % de ellos se encuentra en calidad de derechohabientes de algún servicio de salud.<sup>61</sup>

La población indígena se ubica principalmente en entidades del sureste y sur del país. Por entidad, 51.6% de la población de Yucatán forma parte de un hogar indígena, lo cual representa casi un millón de personas. En Oaxaca, 44.3% (1.6 millones de personas) son miembros de hogares indígenas; en Quintana Roo, 29.3% y, en Chiapas, 29.1 por ciento.

---

<sup>61</sup> **Estadísticas a propósito del día internacional de las Poblaciones indígenas. Datos nacionales. México, 9 de agosto de 2006.**

De acuerdo con la información proporcionada por el sistema Nacional de Vigilancia Epidemiológica, en 1991, las diez principales causas de enfermedad entre los indígenas fueron en su mayoría de origen infeccioso: infecciones respiratorias agudas, el 59 %, seguidas por enfermedades del aparato digestivo, como las intestinales, con 21.8 %; sumadas a éstas se identifican enfermedades de la piel como la dermatitis, la sarna y la dermatomicosis. Son patológicos no infecciosos se encuentran traumatismos y envenenamientos, el octavo sitio lo ocupa la hipertensión arterial.

En cuanto a la mortandad indica que en los municipios indígenas ocurrieron durante 1990 poco más de 30,000 defunciones, lo que implica una tasa bruta de mortalidad de 5.8 defunciones por cada mil habitantes, cifra superior en un 10 % al porcentaje nacional.<sup>62</sup>

Las tasas de mortandad son mayores según aumenta la población indígena. Las cinco principales causas de mortalidad para el país corresponden a enfermedades infecciosas, en tanto que la mortalidad indígena incluye, tres de tipo infeccioso que han sido controladas en la población general, como son neumonía, sarampión e infecciones intestinales.

Las deficiencias de la nutrición ocupan el 6º lugar, frente al 11º nacional; la tuberculosis pulmonar, en 11º sitio, frente al 16 nacional y las anemias se encuentran en el lugar 13 frente al 17 nacional.

Hay otras enfermedades que pierden peso en los indígenas como los tumores que ocupan el 7º lugar frente al 2º nacional; la diabetes mellitas que ocupa el 15º frente al 4º en el ámbito nacional.

---

<sup>62</sup> <http://www.sedesol.gob.mx/perfiles/nacional>. Abril 8, 2007. 09:15:51 horas.

Las enfermedades de los indígenas las han denominado enfermedades de la pobreza, pues son enfermedades que corresponden a las sociedades menos desarrolladas.

#### **4. Salud en los Pueblos Indígenas y Convenio 169 OIT.**

La legislación en materia de Salud de nuestro país regula muy poco sobre los indígenas.

La Ley General de Salud establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general.

Sin embargo, es hasta uno de sus artículos transitorios, de la reforma del 15 de mayo de 2003, en la que se menciona a los indígenas como prioritarios para la atención de salud: “La cobertura de los servicios de protección social en salud iniciará dando preferencia a la población de los dos primeros deciles de ingreso en las áreas de mayor marginación, zonas rurales e indígenas, de conformidad con los padrones que para el efecto maneje el Gobierno Federal.”

Del análisis de esta Ley se puede apreciar que, en principio es deficiente en la regulación sobre pueblos indígenas, en atención a que no es idóneo contemplar en un artículo transitorio la importancia de garantizar los servicios de salud a los indígenas, además, carece de regulación alguna sobre la medicina tradicional de los pueblos indígenas.

Por otro lado la Ley de Asistencia Social, en su artículo 4 determina que” tienen derecho a la asistencia social los individuos y familias que por sus condiciones físicas, mentales, jurídicas, o sociales, requieran de servicios especializados para su protección y su plena integración al bienestar.



Con base en lo anterior, son sujetos de la asistencia social, preferentemente las niñas, niños y adolescentes: k) migrantes y repatriados, l) víctimas de conflictos armados y de persecución étnica o religiosa y mujeres indígenas migrantes, desplazados o en situación vulnerable”.

Aunque se contempla a la población indígena vulnerable dentro de los primeros artículos de la legislación, de la misma forma resulta insatisfactoria para garantizar el derecho a la salud de los grupos indígenas. Presenta la misma carencia que la Ley General de Salud, en atención a que no prevé la medicina tradicional.

La Ley de los Institutos Nacionales de Salud tiene como objeto regular la organización y funcionamiento de los Institutos Nacionales de Salud, así como fomentar la investigación, enseñanza y prestación de servicios que se realice en ellos.

En su artículo 2, fracción primera define lo que para los efectos de esta ley se entenderá por Ciencia Médica:” Ciencia médica, a la disciplina que, conforme a métodos científicamente aceptados, desarrolla un conocimiento sistematizado que de manera metódica, racional y objetiva tiene el propósito de investigar, describir y explicar el origen de las enfermedades, su prevención, diagnóstico y tratamiento, así como de procurar la rehabilitación del afectado y el mantenimiento y protección de la salud de las personas”.

La anterior definición deja un vacío para determinar si la medicina tradicional indígena es o no considerada ciencia médica, pues aunque son métodos experimentados en forma , principalmente empírica, por los indígenas, no es clara en señalar cuales son los “métodos científicamente aceptados.”

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha realizado diversos proyectos para garantizar a los Indígenas su derecho a la salud.

En el informe de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas advierte que durante el año 2005, la Secretaría de Salud tuvo como objetivo el fortalecimiento de acciones de promoción de la salud y prevención de enfermedades, la atención específica de los grupos vulnerables y su afiliación al Seguro Popular de Salud en condiciones de equidad.

Se estableció la incorporación de un personaje de la comunidad que hable la lengua de la región y sirva de “enlace intercultural”, especialmente en hospitales, con el objeto de facilitar el acceso de la población indígena a los servicios de salud.

En principio se operó principalmente bajo tres estrategias: Proporcionar de manera gratuita el Paquete Esencial (Básico) de Servicios de Salud; Promover la mejor nutrición de la población beneficiaria, en especial, prevenir y atender la desnutrición de los niños desde la etapa de gestación y de las mujeres embarazadas o en lactancia, mediante la entrega de suplementos alimenticios, la vigilancia de la nutrición de los niños menores de cinco años, de las mujeres embarazadas y en periodo de lactancia, el control de los casos de desnutrición y la educación alimentario-nutricional; Fomentar y mejorar el autocuidado de la salud de las familias y de la comunidad mediante la comunicación educativa en materia de salud, nutrición e higiene.

Se realizó una investigación participativa con grupos indígenas nahuas del estado de Veracruz, patrocinada por la Dirección de Calidad y Educación en Salud. En dicho proceso los grupos expresaron lo que requieren para sentirse satisfechos con la atención médica recibida.

Se implementaron programas de Salud, entre los que destacan:  
El Programa de Arranque Parejo en la Vida (APV) con objetivo de mejorar la calidad de la atención a las mujeres durante el embarazo, parto y puerperio y la atención de niñas y niños desde su nacimiento hasta los dos años de vida, con

énfasis en las regiones donde existe baja cobertura, y contribuir así a disminuir la mortalidad materna, neonatal e infantil.

En 2005 se llevaron a cabo dos talleres de formación de evaluadores en Yucatán y San Luis Potosí, con participantes de los estados de Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Morelos, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tamaulipas, Tabasco, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

En el estado de Veracruz se realizaron talleres de sensibilización para enfermeras obstétricas, en el marco del diplomado de enfermeras en atención perinatal.

El Programa de Acción para la Prevención y Control del Cáncer Cérvico Uterino 2000-2006 plantea objetivos y estrategias específicas que intentan impulsar el mejoramiento de las condiciones que permitan que cada vez más mujeres sean beneficiadas en la prevención y detección temprana, a fin de impactar en la disminución de la tasa de mortalidad por esta patología.

Se realizaron y difundieron mensajes promocionales para radio de la prueba exfoliativa citológica (Papanicolaou) en 10 lenguas en los estados de Campeche, Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Veracruz y Yucatán.

Durante 2005 se realizaron acciones específicas para mejorar la calidad de la prestación de los servicios de salud en todo el país.

Las casas de salud es un programa que se desarrolla en coordinación con la CDI, su objetivo es generar al interior de las comunidades indígenas una estrategia culturalmente aceptable para la prevención y atención de la violencia familiar y sexual así como para la atención de la salud reproductiva.

Entre sus principales actividades están la desnaturalización y la atención de la violencia familiar, sexual y contra las mujeres así como la promoción y defensa de los derechos humanos.

Mediante las acciones de Salud y Nutrición para Pueblos Indígenas se ha continuado con el servicio de suplementación con micronutrientes a niños de 6 a 24 meses de edad y mujeres embarazadas o en periodo de lactancia de población indígena, el cual está destinado a reducir la prevalencia de anemia y desnutrición crónica en este grupo de población, lo que ha permitido una cobertura proyectada al mes de diciembre de 2005 de 339 595 niños y 226 396 mujeres de 678 municipios de 21 entidades federativas, donde radica un elevado porcentaje de población indígena.

El Instituto Mexicano del Seguro Social ha tomado papel importante para los indígenas, en virtud de que ha coadyuvado con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, participando en programas aplicados a las comunidades indígenas.

La Ley del Seguro Social determina que será necesario un convenio de seguro, con el objeto de ser derechohabientes y poder tener acceso a las prestaciones y servicios que otorga dicho instituto. Cabe mencionar que el IMSS dispone de dos regímenes: incorporación voluntaria e incorporación obligatoria.

En el artículo 8 indica quienes pueden ser derechohabientes del IMSS, "Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio: I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones; II. Los socios de sociedades cooperativas, y III. Las personas que determine el Ejecutivo

Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley y los reglamentos correspondientes.

Mientras que en el régimen voluntario se encuentran: “I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados; II. Los trabajadores domésticos; III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios; IV. Los patrones personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.

Mediante convenio con el Instituto se establecerán las modalidades y fechas de incorporación al régimen obligatorio, de los sujetos de aseguramiento comprendidos en este artículo.

Dichos convenios deberán sujetarse al reglamento que al efecto expida el Ejecutivo Federal.”

Se encuentra estipulado un capítulo especial para la seguridad social en el campo y que esencialmente prevé, que los trabajadores independientes pueden acceder a la seguridad social conforme a la incorporación voluntaria al régimen obligatorio. Así mismo, en lugares donde no se cuente con instalaciones para prestar servicios, a juicio del instituto, éste podrá celebrar convenios con los patrones del campo, para que estos otorguen prestaciones en especie, pudiendo convertirse como reversión de una parte de la cuota obrero patronal.

El Instituto en colaboración con la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha realizado los programas como los siguientes:

IMSS-Oportunidades. Es un programa de salud administrado por el Instituto Mexicano del Seguro Social, que opera con recursos federales y tiene una

trayectoria de 25 años de trabajo en favor de la población indígena y campesina de las zonas rurales marginadas de México. Actualmente tiene presencia en 17 estados: Baja California, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Durango, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz, Yucatán y Zacatecas, y atiende gratuitamente a más de 10 millones de mexicanos que no cuentan con acceso a los servicios de Seguridad Social, de los cuales más de 3.5 millones son indígenas de 31 etnias de las 62 que existen en el país y que son atendidas mediante 13 delegaciones del IMSS, cubriendo un total de 4 883 localidades.

El programa fundamenta su operación en el Modelo de Atención Integral a la Salud, que se sustenta en la participación comunitaria, a través de más de 260 mil voluntarios entre parteras rurales, promotoras rurales voluntarias, médicos tradicionales, asistentes rurales y comités de salud, que actúan como vínculo entre las unidades médicas y la comunidad.

IMSS-Oportunidades cuenta con una red de servicios integrada por 3 540 unidades médicas rurales, 69 hospitales y 225 microrregiones o unidades móviles de salud, de las cuales hay 1 254 puntos de atención en zonas predominantemente indígenas (1 172 unidades médicas rurales; 19 hospitales rurales y 63 microrregiones).

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) participa también en las acciones destinadas a la población rural e indígena, mediante las siguientes estrategias:

- Enfrentar las causas y riesgos de la pérdida de la salud así como sus consecuencias a través de estrategias educativas de alto impacto que promueven la apropiación de conocimientos en salud, adopción de hábitos saludables y su réplica en la comunidad.

- Promover la participación consciente, voluntaria y organizada de la comunidad, a través de voluntarios para promover el cuidado de la salud, individual, familiar y comunitario.
- Propiciar el aprovechamiento de los recursos de salud disponibles, incluidos los de la medicina tradicional y fomentar el empleo de tecnologías apropiadas al medio.
- Disponer de mecanismos de información y evaluación permanentes en los distintos niveles de organización, que permitan determinar su impacto en la salud de la población.

PREVENIMSS y el Programa de Desarrollo Humano Oportunidades han elaborado materiales educativos innovadores como son tres audiolibros en las lenguas maternas náhuatl, totonaca y rarámuri con el apoyo de las radiodifusoras de la CDI, en las temáticas de salud y alimentación, saneamiento básico y enfermedades transmitidas por vectores y alacranismo, mismos que se dispondrán en páginas de Internet. Además se realizaron audiovisuales con el mismo propósito y para reforzar los “Talleres de Desarrollo Comunitario”, en Saneamiento Básico y Producción Familiar de Alimentos, disponibles en formato DVD, con audio en lengua indígena y subtítulos en español.

Del 2000 al 2005 se han apoyado 200 proyectos comunitarios de medicina tradicional, enfocado a 80 organizaciones de médicos indígenas tradicionales, que agrupan a cerca de 3 000 miembros. Las propuestas comunitarias financiadas se dividen en tres tipos: viveros, consultorios y farmacias.

Durante 2005 se realizaron 4 encuentros regionales para la participación de parteras rurales y médicos tradicionales en las prioridades de salud en las sedes de La Trinidad, Tlaxcala; Chihuahua, Chihuahua; Oaxaca, Oaxaca y San Cristóbal de las Casas, Chiapas, en los que han participado 286 parteras rurales y 231 médicos tradicionales (entre hierberos, hueseros, sobadores, entre otros) de 15 estados del universo de trabajo de IMSS-Oportunidades. Asimismo, se llevó a

cabo un encuentro específico para 115 parteras y 33 médicos tradicionales de las regiones Altos, Selva y Fronteriza en el estado de Chiapas. A dichos encuentros se ha convocado a terapeutas tradicionales de localidades con mayores problemas de salud, con el propósito de identificar conjuntamente acciones básicas para abatir los indicadores de morbi-mortalidad materna y perinatal, salud reproductiva y ginecológica, infecciones en vías respiratorias y digestivas, padecimientos crónico- degenerativos, así como en la vigilancia nutricional en el ámbito de operación de IMSS-Oportunidades.

No obstante a estos programas, se puede apreciar de los datos del censo que sólo 6.9 % de los hogares indígenas cuentan con derechohabencia médica de algún seguro, es decir, resultan insuficientes los programas del instituto para garantizar la seguridad social de los indígenas.

La regulación prevista en la ley del instituto es nula respecto de los indígenas, en atención a que hace mención de trabajadores en el campo, jornaleros, artesanos, entre otros, pero en ningún momento se refiere a los indígenas como tales.

Ninguna de las legislaciones de salud hace referencia a la medicina tradicional practicada por las comunidades indígenas, pese a ser una herramienta médica primordial para estos pueblos.

De lo anterior se puede desprender que aún no se da cumplimiento al Convenio 169 de Pueblos Indígenas y Tribales, específicamente a la Seguridad Social y Salud, en atención a que indica, en principio que los gobiernos deben extender servicios de salud a los pueblos indígenas y es caso que sólo el 26 % es derechohabiente, además de que en la mayoría de las regiones indígenas no han llegado los servicios médicos necesarios.



La misma situación se da en el artículo 25 del convenio que determina que los servicios de salud adecuados deberán estar a disposición de los pueblos, o bien, proporcionar a los mismos los medios necesarios que le permitan organizar y prestar los servicios bajo su responsabilidad y control. De los informes de las autoridades de salud se desprende que no existe ningún programa que proporcione los medios para que los propios pueblos puedan prestar los servicios de salud que requieren.

Por otro lado, los servicios de salud deben ser organizados a nivel comunitario y ser planeados y administrados con los pueblos interesados, teniendo en cuenta sus características económicas, geográficas, sociales y culturales, pero principalmente sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.

Esta disposición es una de las más importantes para la salud de los pueblos, en cuanto a la medicina tradicional de los indígenas es por ello que existe la necesidad de incluir en las leyes de salud la medicina tradicional con el fin de que sean tomadas en cuenta en el momento de prestar algún servicio de salud a los indígenas, en virtud de que son tradiciones propias a las que se han apegado a lo largo, no sólo de sus vidas, sino la de sus ancestros.

Así mismo, es necesario proteger la medicina tradicional con registros de patentes, en los que los titulares de los derechos sean las propias comunidades indígenas, pues por información de personal de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas se tiene conocimiento que algunas regiones, principalmente en Chiapas, se han detectado casos de registro de patentes de medicina tradicional en el extranjero, obteniendo lucro y explotación de tal disciplina. Siendo Oaxaca el estado con mayor avance en legislación de Medicina Tradicional.

El convenio también dispone que se debe dar preferencia a la formación y empleo de personal sanitario de las comunidades indígenas. México ha sido participante de congresos y reuniones de Médicos y Parteras tradicionales, incluso se han realizado talleres que lo acrediten, sin embargo, no se han realizado programas para emplear a los integrantes de las comunidades con el fin de prestar servicios sanitarios a sus pueblos pertenecientes.

No obstante los programas implementados por las dependencias nada será suficiente hasta que se proteja la medicina indígena en las diferentes legislaciones y con los registros necesarios a fin de que los propios pueblos sean los beneficiarios de ella.

## **5. Derecho al Trabajo, a la Salud y Seguridad Social como Derechos Humanos.**

Los Derechos Humanos son aquellas prerrogativas que tienen los individuos frente a los Estado, son aquellos que el Estado debe garantizar y proteger al individuo, de lo contrario podría violentar los Derechos Humanos por omisión. Se originan de la relación de supra-subordinación entre los individuos y el Estado, pues el individuo se encuentra sometido a lo que disponga el Estado.

Los Derechos Humanos se han dividido en tres generaciones, la primera de ellas son los derechos civiles y políticos, denominadas "libertades clásicas", siendo éstas las primeras que el pueblo exigió en la Asamblea Nacional durante la Revolución Francesa. Entre los derechos humanos de primera generación se encuentran: los derechos y libertades fundamentales que toda persona tiene sin distinción de raza, color, idioma, posición social económica; todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad jurídica; los hombres y las mujeres poseen los mismos derechos; nadie estará sometido a la esclavitud o servidumbre, entre otros.

Los derechos humanos de segunda generación representan aquellos derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran el derecho de toda persona a la seguridad social y a obtener satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales; el derecho de toda persona al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias; el derecho a formar sindicatos; el derecho de todo individuo a una vida con nivel adecuado que le asegure a él y a su familia la salud, alimentación, vestido, vivienda, asistencia médica y servicios sociales, así como a la salud física y mental y la educación.

A partir de la década de los setentas comenzó el auge de los derechos humanos de tercera generación, entre los que destacan: la autodeterminación, independencia económica y política; la identidad nacional y cultural, la paz, la cooperación internacional, la justicia internacional, el medio ambiente, los derechos de solidaridad, entre otros.

Los Derechos Humanos de los individuos a la Salud y al Trabajo han sido reconocidos en diferentes documentos nacionales e internacionales como: La Constitución Mexicana y los documentos antecesores de ella como los Sentimientos de la Nación y Constitución de 1857, entre otros; y las Declaraciones de los Derechos Humanos de la ONU y de la OEA.

## **6. Acciones de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en Materia Indígena.**

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, trabaja en cooperación con la Dirección General de Equidad y Género (DGEG), con el objetivo de promover una cultura de equidad y de inclusión laboral por medio de la creación, el impulso y la

coordinación de estrategias en favor de las personas susceptibles de discriminación, como los pueblos indígenas, para mejorar su bienestar.<sup>63</sup>

Asimismo, tiene como objetivo facilitar el acceso a los programas de empleo y de autoempleo de la población indígena en condiciones de equidad, así como promover el respeto de los derechos laborales de los jornaleros y su desarrollo en el ámbito laboral.

De enero a septiembre de 2005 la STPS aplicó las siguientes estrategias: Promoción y Difusión, y Sensibilización y Capacitación Especializada.

Dichas estrategias se vieron cristalizadas en las siguientes acciones:

- 12 mil historietas sobre los derechos y obligaciones laborales;
- Mil trípticos sobre medidas de seguridad en la aplicación de pesticidas;
- 1 000 manuales de oferta institucional para apoyo a proyectos productivos;
- Se distribuyeron 6 158 materiales impresos (carteles, cartas de derechos, manual de "Hagamos una cooperativa" a través de las Delegaciones Federales del Trabajo.

En relación con la estrategia de Sensibilización y Capacitación Especializada la STPS implementó las siguientes actividades:

- Siete Talleres de Capacitación Especializada con Jornaleros Agrícolas que participan en el Programa México-Canadá y/o sus familias, en el Estado de México, Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Morelos e Hidalgo;
- Cuatro talleres sobre Equidad entre Hombres y Mujeres en la Nueva Cultura Laboral, en el estado de Veracruz;
- Dos seminarios para sensibilizar a mujeres líderes promotoras del desarrollo comunitario, en los estados de Puebla y Guerrero;
- Junto con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se organizó el Foro para Mujeres Indígenas, en el estado de Yucatán.

---

<sup>63</sup> Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Informe. 2005. p. 323.

Respecto a la participación de las mujeres en el desarrollo se implementó el Programa “Más y Mejores Empleos para las Mujeres en México en el Componente Microempresas”, éste es un programa de cooperación técnica entre la STPS y la OIT, que tiene como objetivo que 600 mujeres en condiciones de marginación y pobreza de la economía informal cuenten con oportunidades de desarrollo empresarial y de empleo remunerado y sostenible, destinadas a fomentar sus aptitudes empresariales y su capacidad gerencial para establecer y/o administrar sus negocios de manera rentable.

Este programa brindó apoyo en los siguientes estados:

- En Chiapas se benefició a 271 personas de 8 comunidades, mediante la realización de nueve proyectos de capacitación técnica especializada, administración y organización;
- En Veracruz se benefició a 219 mujeres de 16 comunidades con la realización de 16 proyectos de capacitación técnica especializada, administración, organización, desarrollo humano y género;
- En Yucatán se benefició a 334 mujeres de 12 comunidades con la realización de 16 proyectos de capacitación técnica especializada, administración, organización y desarrollo humano;

Así mismo, la STPS aplicó el “Programa de Apoyo al Empleo” que tiene como objetivo reducir los costos de contratación y búsqueda de empleo a través de orientación ocupacional, asistencia técnica, información y, en su caso, capacitación laboral a corto plazo, o apoyos económicos en función de las características de la población beneficiaria y las del mercado laboral.

Es un programa a libre demanda, que opera a través de los Servicios Nacionales de Empleo en cada una de las 32 entidades federativas, y aplica las siguientes estrategias: Empleo Formal, Migratorio, Proyectos de Inversión Productiva, Jornaleros Agrícolas, Bécate, y Redes, PIP'S 2G.

De enero a septiembre de 2005, el programa operó en 554 localidades de 287 municipios, beneficiando a 26 740 personas con 59 millones de pesos.

Estas acciones corresponden al periodo de 2005 y se rinden dentro del último informe de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas del mismo año, el informe correspondiente al 2006 no se ha publicado hasta la fecha (abril-2007).

La STPS previó como objetivos la aplicación de las siguientes actividades para el año 2006:

Difusión de los siguientes materiales, como parte de las estrategias de difusión:

- 1 250 historietas sobre los derechos y obligaciones laborales;
- 1 200 trípticos sobre medidas de seguridad en la aplicación de pesticidas;
- 500 memorias del foro “Retos y avances hacia el desarrollo integral de la mujer indígena”;
- 90 kits: en la nueva cultura laboral se reconoce el trabajo de la mujer indígena.

Un folleto habla sobre la situación laboral indígena, otro sobre la cooperativa como alternativa de organización social y dos sobre los derechos y obligaciones laborales en español y en lenguas indígenas.

En relación con la estrategia de Sensibilización y Capacitación Especializada se realizarán las siguientes actividades:

- Siete talleres de Capacitación Especializada con Jornaleros Agrícolas que participan en el Programa México-Canadá y/o sus familias, a realizarse en Tlaxcala, Puebla, Oaxaca, Guanajuato, Morelos, Hidalgo y Guerrero;
- Tres seminarios para sensibilizar a mujeres líderes cuyas labores fundamentales promuevan el desarrollo comunitario, en los estados de Morelos, Puebla y Guerrero, con la finalidad de promover la creación de Centros de Fortalecimiento

al Desarrollo de Cooperativas integradas por mujeres indígenas con cualidades de emprendimiento;

- 30 talleres de Capacitación Especializada para mujeres indígenas, con la finalidad de fortalecer sus cualidades de emprendimiento;
- Organización del foro “Retos y avances hacia el desarrollo integral de la mujer indígena”.

En relación con la aplicabilidad del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, existen disposiciones que no se han intentado cumplir con las anteriores acciones, tal como la prevista en el punto 2 del artículo 20 del convenio, en donde se establece como deber de los gobiernos evitar cualquier discriminación entre los trabajadores indígenas en lo relativo a: acceso al empleo, incluidos los empleos calificados y medidas de promoción y ascenso.

De los datos proporcionados por las dependencias, y ya mencionados se desprende que la mayoría de los indígenas se ocupa en actividades primarias, lo que llegan trabajar como asalariados lo hacen en oficios o trabajos técnicos.

En la práctica es inusual encontrar trabajadores indígenas que conserven su vestimenta y tradiciones en alguna empresa, incluso en la mayoría de las solicitudes de empleo se busca gente con “buena presentación”, incurriendo en discriminación, pues para los empleadores la buena presentación no se relaciona con una indumentaria indígena.

## **7. Migración.**

La migración es un fenómeno social que ha incrementado en los últimos años. Consiste en el éxodo de individuos, de su lugar de origen a otras ciudades o municipios, en busca de trabajo, estudio y mejores oportunidades que le permitan un nivel de vida digno.

La migración ha sido permanente entre los indígenas, incrementándose en los últimos años, debido a la carencia de empleos y a la deficiente situación económica que enfrentan los indígenas, así como a la falta de servicios básicos para vivir.

Una parte importante de los miembros de los hogares indígenas residían en el 2005 en una entidad diferente a la de su residencia en el 2000; 241 588 personas, que equivalen a 2.5% del total. En nueve entidades federativas más de 10% de los miembros de los hogares indígenas llegaron a la entidad entre los años 2000 y 2005.

En Baja California Sur, por ejemplo, 32.5% de los miembros de los hogares indígenas residían en el 2000 en otra entidad federativa; en Sinaloa, 20.9%; Nuevo León, 16.8%; Tamaulipas, 15.4%; y en Baja California, 14.4 por ciento.<sup>64</sup>

La Comisión Nacional para los Pueblos Indígenas en colaboración con las diferentes dependencias gubernamentales, ha implementado algunos programas enfocados a los migrantes.

El Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas se enfoca, como lo indica su denominación a, jornaleros o peones, en el sector agropecuario. Define a la familia jornalera como el centro de su atención.

El programa atiende 110 municipios predominantemente indígenas, de los 871 definidos por la CDI, ubicados en 13 estados: Baja California, Durango, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora y Veracruz.

En materia de salud y seguridad social, al mes de septiembre de 2005 se realizaron 30 proyectos de inversión de capital físico en favor de los indígenas

---

<sup>64</sup> INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*. Base de datos.



migrantes, correspondientes a la construcción, rehabilitación y equipamiento de consultorios, dispensarios médicos y casas de salud en albergues o en asentamientos de jornaleros.

También se realizaron pláticas y campañas de prevención de enfermedades canalización de enfermos y gestión para la atención primaria a la salud.

En materia de alimentación y abasto, se realizaron 100 proyectos para la construcción, rehabilitación y equipamiento de infraestructura (comedores y tiendas, entre otros) en albergues o en asentamientos de jornaleros agrícolas.

En el ámbito de educación, cultura y recreación, en el periodo enero-septiembre de 2005 se ejecutaron 102 proyectos de construcción de infraestructura, de equipamiento y de apoyo con becas educativas, en beneficio de niñas y niños indígenas de las familias jornaleras.

El Programa 3x1 para Migrantes se realizan obras de infraestructura de beneficio comunitario y de desarrollo de proyectos productivos en apoyo de las localidades de origen de los migrantes radicados en los Estados Unidos.

Al mes de septiembre de 2005 se ejecutaron 48 proyectos que beneficiaron a 706 290 personas que viven en municipios preponderantemente indígenas.

Por su parte, el “Programa para el Desarrollo Local (Microrregiones)”, tiene el objetivo de impulsar el desarrollo social y humano de las personas que viven en las localidades de alta y muy alta marginación, así como de aquellos municipios en donde 40 por ciento o más de la población mayor de 5 años habla alguna lengua indígena.

Al mes de septiembre de 2005 se apoyaron 360 proyectos de infraestructura, que han beneficiado a 377 448 indígenas habitantes de las microrregiones de mayor marginación.

El “Programa de Empleo Temporal”, apoya la realización de obras y acciones con uso intensivo de mano de obra, en la rehabilitación y mejoramiento de la infraestructura social.

Al mes de septiembre, a través del programa se generaron 13 939 empleos temporales en beneficio de los indígenas, encaminados a mejorar la infraestructura comunitaria y de capital familiar.

La SEP y el CONAFE han desarrollado modelos para atender las necesidades educativas de los hijos de jornaleros agrícolas migrantes, que por esta condición enfrentan situaciones que limitan su acceso y su permanencia en la enseñanza básica.

En el ciclo escolar 2004-2005 se trabajó en 15 entidades, en 293 centros educativos, en campamentos o en comunidades de origen. Se atendió a 11 049 migrantes, de los cuales 49.7 por ciento fueron niñas y 50.3 por ciento restante niños. Participaron 623 docentes apoyados por 71 asesores escolares que recibieron capacitación y asesoría por parte de 34 técnicos y 15 coordinadores.

El CONAFE brindó servicios de educación preescolar y primaria a 8 227 alumnos en 675 campamentos agrícolas, mediante la modalidad intercultural para la población infantil migrante, en 15 estados del país para preescolar y en 13 para primaria.

## **8. Ley Federal del Trabajo y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.**

La Ley Federal del Trabajo rige las relaciones de trabajo comprendidas en el artículo 123, Apartado A, de la Constitución.

En sus primeros artículos se determinan los principios de fundamentales de la Ley y del Derecho del Trabajo, entre los que se encuentra la búsqueda del equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patronos.

Así mismo, decreta que el trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia.

Sin duda el párrafo segundo del artículo 3 es elemental para el trabajo indígena y a la letra dice: “No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social”.

El artículo 7 busca la preferencia de los mexicanos en el empleo de la siguiente forma: “En toda empresa o establecimiento, el patrón deberá emplear un noventa por ciento de trabajadores mexicanos, por lo menos. En las categorías de técnicos y profesionales, los trabajadores deberán ser mexicanos...”

La ley no hace mención alguna a los trabajadores indígenas o a los indígenas migrantes en busca de empleo, no obstante asigna un capítulo referente a los Trabajadores del campo, dentro del apartado de “Trabajos Especiales”.

En este capítulo define como tales a los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio de un patrón.

Incluyendo en la aplicación de estas disposiciones a los trabajadores en las explotaciones industriales forestales.

En éste capítulo se disponen medidas especiales a los trabajadores del campo como los que tengan una permanencia continua de tres meses o más al servicio de un patrón, tienen a su favor la presunción de ser trabajadores de planta.

Además de imponer ciertas obligaciones especiales a los patronos como: I. Pagar los salarios precisamente en el lugar donde preste el trabajador sus servicios y en períodos de tiempo que no excedan de una semana; II. Suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos, y un terreno contiguo para la cría de animales de corral; III. Mantener las habitaciones en buen estado, haciendo en su caso las reparaciones necesarias y convenientes; IV. Mantener en el lugar de trabajo los medicamentos y material de curación necesarios para primeros auxilios y adiestrar personal que los preste; V. Proporcionar a los trabajadores y a sus familiares asistencia médica o trasladarlos al lugar más próximo en el que existan servicios médicos. VI. Proporcionar gratuitamente medicamentos y material de curación en los casos de enfermedades tropicales, endémicas y propias de la región y pagar el setenta y cinco por ciento de los salarios hasta por noventa días; y

Los patronos deben permitir a los trabajadores dentro del predio: a) Tomar en los depósitos acuíferos, el agua que necesiten para sus usos domésticos y sus animales de corral; b) La caza y la pesca, para usos propios, de conformidad con las disposiciones que determinan las leyes; c) El libre tránsito por los caminos y veredas establecidos, siempre que no sea en perjuicio de los sembrados y cultivos; d) Celebrar en los lugares acostumbrados sus fiestas regionales; e) Fomentar la creación de cooperativas de consumo entre los trabajadores; y f) Fomentar la alfabetización entre los trabajadores y sus familiares.

Así mismo tienen las siguientes prohibiciones: I. Permitir la entrada a vendedores de bebidas embriagantes; II. Impedir la entrada a los vendedores de mercancías o cobrarles alguna cuota; y III. Impedir a los trabajadores que críen animales de corral dentro del predio contiguo a la habitación que se hubiese señalado a cada uno.

En su artículo 20 el Convenio 169 de Pueblos Indígenas y Tribales, celebrado ante la Organización Internacional del Trabajo estipula en un primer punto que los gobiernos deben adoptar en el marco de su legislación nacional, medidas que garanticen a los trabajadores indígenas una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.

Siendo omiso el gobierno mexicano en la aplicación de este primer punto, pues en la legislación laboral nacional no se protege en forma especial a los trabajadores pertenecientes a los pueblos indígenas.

El convenio, en el mismo artículo, establece que los trabajadores de los pueblos indígenas, incluidos los trabajadores que tienen el carácter de estacionales, eventuales y migrantes, así como contratistas por mano de obra, deben gozar de la protección que confiere la legislación y la práctica nacional a otros trabajadores, y sean informados de sus derechos con arreglo a la disposición laboral y recursos que se disponen.

Esta disposición tampoco es cumplida, en atención a que los trabajadores indígenas se encuentran en desventaja con el resto por la dificultad de comunicarse por la falta de traductores, además de que la legislación laboral no dispone de mecanismos eficaces para la información de los derechos del trabajo.

De igual forma el convenio determina que se debe prestar especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones en

que se ejerzan actividades asalariadas de trabajadores indígenas. Careciendo nuestra legislación de esta disposición.

Es conveniente resaltar la importancia jurídica del convenio en relación con la Ley Federal del Trabajo, y con ello precisar la jerarquía de cada uno.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 133 la supremacía de las normas y a la letra dice: “Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.”

El artículo 133 se relaciona con el 89, fracción X, que señala la facultad del Presidente de la República para firmar tratados y el artículo 76, fracción I, relacionada con la facultad del senado para ratificarlos; si alguno de los anteriores hiciera falta, dichos tratados no causarían ninguna obligación al Estado mexicano ni en el derecho internacional, ni en el interno; a contrario sensu, si se cumplen estos requisitos en la celebración de tratados, los mismos son plenamente válidos tanto en el exterior como en el interior del país.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció, a partir de la interpretación del artículo 133 constitucional, emite diversas tesis de jurisprudencia entre las que sobresalen:

Inicialmente la SCJN adoptó el criterio de igualdad de jerarquía normativa entre los tratados internacionales y las leyes federales:

Octava Época; Instancia: Pleno; Fuente: Apéndice 2000 Tomo I, Const., P.R. SCJN; Página: 1230; Tesis: 1781; Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

**RUBRO: LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA.-**

De conformidad con el artículo 133 de la Constitución, tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el Ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano. Ahora bien, teniendo la misma jerarquía, el tratado internacional no puede ser criterio para determinar la constitucionalidad de una ley ni viceversa. Por ello, la Ley de las Cámaras de Comercio y de las de Industria no puede ser considerada inconstitucional por contrariar lo dispuesto en un tratado internacional.

Amparo en revisión 2069/91.-Manuel García Martínez.-30 de junio de 1992.- Mayoría de quince votos.-Ponente: Victoria Adato Green.-Secretario: Sergio Pallares y Lara. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, número 60, diciembre de 1992, página 27, Pleno, tesis P. C/92.

**Este criterio se abandonó en la tesis P. LXXVII/99, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo X, noviembre de 1999, página 46.**

La SCJN cambió su posición y adoptó el criterio de supremacía de los Tratados Internacionales por encima de las Leyes Federales y en segundo plano de la Constitución:

Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Noviembre de 1999; Página: 46; Tesis: P. LXXVII/99; Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

**RUBRO: TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.**

Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "... serán la Ley Suprema de toda la Unión ..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan: supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el Constituyente haya facultado al presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la



relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."; sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal.

Amparo en revisión 1475/98. Sindicato Nacional de Controladores de Tránsito Aéreo. 11 de mayo de 1999. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretario: Antonio Espinoza Rangel.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de octubre en curso, aprobó, con el número LXXVII/1999, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a veintiocho de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Esta tesis abandona el criterio sustentado en la tesis P. C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Número 60, Octava Época,

diciembre de 1992, página 27, de rubro: "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA."

La SCJN ha ampliado la interpretación del artículo 133 Constitucional y en el año 2004 adopta la siguiente tesis, otorgando nuevamente supremacía a los Tratados Internacionales, sobre las Leyes Federales, para el caso de que los primeros amplíen derechos fundamentales:

Novena Época; Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Septiembre de 2004; Página: 1896; Tesis: I.4o.A.440 A; Tesis Aislada Materia(s): Administrativa

**RUBRO: TRATADOS INTERNACIONALES. SU APLICACIÓN CUANDO AMPLÍAN Y REGLAMENTAN DERECHOS FUNDAMENTALES.**

Conforme al artículo 133 constitucional, la propia Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la ley suprema de toda la Unión. Ahora bien, cuando los tratados internacionales reglamentan y amplían los derechos fundamentales tutelados por la Carta Magna, deben aplicarse sobre las leyes federales que no lo hacen, máxime cuando otras leyes también federales, los complementan.

**CUARTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.**

Amparo en revisión 799/2003. Ismael González Sánchez y otros. 21 de abril de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: Hilario Bárcenas Chávez. Secretaria: Mariza Arellano Pompa.

En febrero de 2007 la SCJN, publica el siguiente criterio que a todas luces da vida al presente trabajo, en virtud de que los Convenios Internacionales significan lo mismo que Tratados Internacionales y deja sin importancia la denominación que se le otorgue, pues lo que importa son las obligaciones que el Estado adquiere al momento de ratificarlos.

Novena Época; Instancia: Segunda Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Febrero de 2007; Página: 738; Tesis: 2a./J. 0/2007 Jurisprudencia; Materia(s): Constitucional

**RUBRO: TRATADOS INTERNACIONALES. ADMITEN DIVERSAS DENOMINACIONES, INDEPENDIEMENTE DE SU CONTENIDO.**

Aun cuando generalmente los compromisos internacionales se pactan a través de instrumentos en la modalidad de tratados, debe tomarse en cuenta que conforme al artículo 2, apartado 1, inciso a), de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, de la que es parte el Estado mexicano, por "tratado" se entiende el acuerdo celebrado por escrito entre uno o varios Estados y una o varias organizaciones internacionales, o entre organizaciones internacionales, ya conste ese acuerdo en un instrumento único o en varios conexos, cualquiera que sea su denominación particular, de lo que resulta que la noción de tratado es puramente formal siempre que su contenido sea acorde con su objeto y finalidad, pues desde el punto de vista de su carácter obligatorio los compromisos internacionales pueden denominarse tratados, convenciones, declaraciones, acuerdos, protocolos o cambio de notas, además de que no hay consenso para fijar las reglas generales a que deben sujetarse las diferentes formas que revisten tales compromisos internacionales, los que, en consecuencia, pueden consignarse en diversas modalidades. Situación que se sustenta, además, en el artículo 2o., fracción I, párrafo primero, de la Ley sobre la Celebración de Tratados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de enero de mil novecientos noventa y dos.

Amparo en revisión 348/2001. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. 14 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz y César de Jesús Molina Suárez.

Amparo directo 1/2001. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. 28 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz y César de Jesús Molina Suárez.

Amparo en revisión 384/2001. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. 28 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz y César de Jesús Molina Suárez.

Amparo en revisión 390/2001. Instituto Latinoamericano de la Comunicación Educativa. 28 de febrero de 2003. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretarios: Sofía Verónica Ávalos Díaz y César de Jesús Molina Suárez.

Amparo en revisión 237/2002. S.C. Johnson and Son, Inc. y S.C. Johnson and Son, S.A. de C.V., antes Ceras Johnson, S.A. de C.V. 2 de abril de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Maura Angélica Sanabria Martínez.

Tesis de jurisprudencia 10/2007. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del treinta y uno de enero de dos mil siete

Además, en abril de 2007 la SCJN publica la siguiente tesis:

Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Abril de 2007; Página: 6; Tesis: P. IX/2007; Tesis Aislada Materia(s): Constitucional

**RUBRO: TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.**

La interpretación sistemática del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales y las leyes generales. Asimismo, a partir de dicha interpretación, armonizada con los principios de derecho internacional dispersos en el texto constitucional, así como con las normas y premisas fundamentales de esa rama del derecho, se concluye que los tratados internacionales se ubican jerárquicamente abajo de la Constitución Federal y por encima de las leyes generales, federales y locales, en la medida en que el Estado Mexicano al suscribirlos, de conformidad con lo dispuesto en la Convención de Viena Sobre el Derecho de los Tratados entre los Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales y, además, atendiendo al principio fundamental de derecho internacional consuetudinario "pacta sunt servanda", contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno y cuyo incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional.

Amparo en revisión 120/2002. Mc. Cain México, S.A. de C.V. 13 de febrero de 2007. Mayoría de seis votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Margarita Beatriz Luna Ramos, José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Juan N. Silva Meza. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretarios: Andrea Zambrana Castañeda, Rafael Coello Cetina, Malkah Nobigrot Kleinman y Maura A. Sanabria Martínez. El Tribunal Pleno, el veinte de marzo en curso, aprobó, con el número IX/2007, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinte de marzo de dos mil siete.

En la sesión pública de trece de febrero de dos mil siete, además del amparo en revisión 120/2002, promovido por Mc Cain México, S.A. de C.V., se resolvieron los amparos en revisión 1976/2003, 787/2004, 1084/2004, 1651/2004, 1277/2004, 1576/2005, 1738/2005, 2075/2005, 74/2006, 815/2006, 948/2006, 1380/2006, y el amparo directo en revisión 1850/2004, respecto de los cuales el tema medular correspondió a la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a que se refiere esta tesis aislada.

Las anteriores tesis nos muestran la importancia jerárquica que tienen los Tratados Internacionales, especialmente los Convenios Internacionales que se ratifican ante la OIT, pues como ya vimos, no importa su denominación

Por su parte la LFT establece en su artículo 6 que “Las Leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia.”

Reafirmando la posición del poder Judicial con la tesis jurisprudencial que pone por encima a los tratados internacionales respecto de las leyes federales.

## **9. Autoridades Laborales y el Convenio 169.**

En México existen diversas autoridades del Trabajo, mismas que se encuentran determinadas por el artículo 523 de la Ley Federal del Trabajo y que a la letra indica: “La aplicación de las normas de trabajo compete, en sus respectivas jurisdicciones: I. A la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; II. A las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Educación Pública; III. A las autoridades de las Entidades Federativas, y a sus Direcciones o Departamentos de Trabajo; IV. A la Procuraduría de la Defensa del Trabajo; V. Al Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento; VI. A la Inspección del Trabajo; VII. A la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos; VIII. A la Comisión

Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas; IX. A las Juntas Federales y Locales de Conciliación; X. A la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje; XI. A las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje; y XII. Al Jurado de Responsabilidades.

Sin embargo, para efectos del presente trabajo nos enfocaremos a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, a las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje y a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Con base en el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo la procuraduría de la Defensa del Trabajo tiene las funciones de: I. Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, siempre que lo soliciten, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo; II. Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador o sindicato; y III. Proponer a las partes interesadas soluciones amistosas para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados en actas autorizadas.

La Junta Federal de Conciliación y Arbitraje es la competente conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten entre trabajadores y patrones, sólo entre aquéllos o sólo entre éstos, derivados de las relaciones de trabajo o de hechos íntimamente relacionados con ellas, que pertenezcan a las siguientes ramas constitucionales: Textil; Eléctrica; Cinematográfica; Hulera; Azucarera; Minera; Metalúrgica y siderúrgica; De hidrocarburos; Petroquímica; Cementera; Calera; Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas; Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos; De celulosa y papel; De aceites y grasas vegetales; Productora de alimentos, abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados o que se destinen a ello; Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello; Ferrocarrilera; Maderera básica que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera; Vidriera,

exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio; y Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco.

La Junta se integrará con un representante del Gobierno y con representantes de los trabajadores y de los patrones designados por ramas de la industria o de otras actividades, de conformidad con la clasificación y convocatoria que expida la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

La Junta funcionará en Pleno o en Juntas Especiales, de conformidad con la clasificación de las ramas de la industria y de las actividades a que se refiere el artículo anterior.

Las Juntas Especiales tienen las facultades y obligaciones siguientes: I. Conocer y resolver los conflictos de trabajo que se susciten en las ramas de la industria o de las actividades representadas en ellas; II. Conocer y resolver los conflictos a que se refiere el artículo 600, fracción IV, que se susciten en el lugar en que se encuentren instaladas; III. Practicar la investigación y dictar las resoluciones a que se refiere el artículo 503; IV. Conocer del recurso de revisión interpuesto en contra de las resoluciones del Presidente en ejecución de los laudos; V. Recibir en depósito los contratos colectivos y los reglamentos interiores de trabajo. Decretado el depósito se remitirá el expediente al archivo de la Junta; y VI. Las demás que le confieran las leyes

Las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje funcionarán en cada una de las Entidades Federativas. Les corresponde el conocimiento y resolución de los conflictos de trabajo que no sean de la competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje

Estas facultades están determinadas por la Ley Federal del Trabajo, sin embargo, conforme a la jerarquía de leyes a que nos referimos en el tema anterior,



lo previsto en el Convenio 169 es norma superior a la Ley Federal del Trabajo. El artículo 6 de la Ley Federal del Trabajo dispone que las Leyes respectivas y los tratados celebrados y aprobados en los términos del artículo 133 de la Constitución serán aplicables a las relaciones de trabajo en todo lo que beneficien al trabajador, a partir de la fecha de la vigencia.

Respecto a las medidas y acciones de la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, encaminadas a la aplicación del Convenio 169, son nulas.

Realizamos una visita a dicha autoridad laboral con el objeto de informarnos la forma de aplicación del convenio en dicha dependencia, fuimos atendidos por personal jurídico de la misma, quienes nos informaron que no conocen el convenio, en atención a que no tienen acceso a “documentos como el Diario Oficial o Boletines”, además de que carecen de muchos medios para estar informados de todos y cada uno de los convenios y tratados internacionales que México ratifica.

Así mismo, informaron que tienen conocimiento que los convenios que se están aplicando son lo “referentes a las mujeres” únicamente, pues son los que “se encuentran acorde con la situación actual”.

La mayoría de los trabajadores, indígenas o no, antes de acudir a alguna asesoría privada, se dirigen a la Procuraduría de la Defensa del Trabajo con el objetivo de encontrar ayuda en la defensa de sus derechos laborales. En la visita pudimos corroborar que dicha dependencia carece de traductores que hablen algún tipo de lengua indígena, por lo tanto, aquellos trabajadores indígenas que buscan la protección de la Procuraduría se encuentran en estado de indefensión, en principio porque la misma no tiene interés en llevar a cabo alguna acción que ayude a la aplicación del convenio, incluso, no tiene el interés mínimo por conocer el contenido de los convenios internacionales, en particular el 169 de Pueblos Indígenas y Tribales y menos aún por solicitar y utilizar los servicios de recursos

materiales y humanos que permitan la defensa de los derechos laborales indígenas.

En el caso de las Juntas, tanto Federal como Local de Conciliación y Arbitraje, la situación es similar, la aplicación del convenio es completamente nula.

En el transcurso del procedimiento laboral, las autoridades se enfocan a llevar a cabo los juicios conforme a lo que dispone la Ley Federal del Trabajo, algunas jurisprudencias y criterios adoptados por las Juntas, para que un convenio sea aplicado es necesario que sea invocado por alguna de las partes, siguiendo de ello el estudio del mismo, para determinar si es aplicable al caso o no. En estos juicios no toman interés al origen del trabajador, es decir, solo se enfocan a su condición de trabajador, sin importar si es indígena o no.

De igual manera las Juntas Federales o Locales de Conciliación y Arbitraje carecen de traductores que puedan facilitar la comunicación de los trabajadores con el personal de las Juntas. Pese a que la mayoría de los trabajadores se hacen representar por algún abogado, no existe medio alguno para comunicarse con los trabajadores indígenas.

En algunas ocasiones comparecen los trabajadores sin abogado que les represente, ocasionando un estado de indefensión, pero más aún si no existe una disposición que indique la protección de los trabajadores en estos casos.

Aunque la comunicación de los trabajadores en su mayoría será con el abogado que le represente, existen situaciones en las que el trabajador tendrá que interactuar con personal de la Junta, como ejemplo se señala la prueba confesional, testimonial o alguna necesaria cita con un actuario para auxiliarlo en la notificación.

De lo anterior se desprende que, no sólo no se aplica el Convenio, sino que existe un gran problema, en virtud de la creciente migración de los indígenas a las ciudades en busca de empleo y mejores condiciones de vida, agregando que en México se hablan alrededor de 60 lenguas indígenas diferentes al idioma español, no contando con tan solo un traductor de cualquiera de estas lenguas.

#### **10. Reclamaciones ante la OIT por Incumplimiento del Convenio 169, Pueblos Indígenas y Tribales.**

La Organización Internacional del Trabajo ha dado a conocer las reclamaciones presentadas por diversas asociaciones que denuncian el incumplimiento del Convenio en comento, algunas irregularidades atienden a la materia del trabajo y otras se refieren a temas diversos relacionados con los pueblos indígenas como las tierras, la autodeterminación y la consulta. En el presente tema haremos mención a cada una de ellas, sin embargo, por la naturaleza del trabajo realizado, profundizaremos únicamente en las relacionadas con las condiciones laborales indígenas.

Con fecha 20 de enero de 1997 la OIT recibió reclamaciones de la delegación Sindical D-III-57, sección XI, del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación (SNTE), en las que se alegaban que el Gobierno de México no había adoptado medidas satisfactorias para el cumplimiento del Convenio 169, manifestando su solidaridad con la Unión de Comunidades Indígenas Huicholas de Jalisco.<sup>65</sup>

En la reclamación se alegaba que el Gobierno, pese a manifestar su voluntad de entablar una nueva relación con las comunidades indígenas del país, con apego al derecho en condiciones de igualdad, la realidad demostraba que a los indígenas se les seguía marginando de las decisiones políticas y económicas;

---

<sup>65</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=ilospa&document>. Abril 2, 2007. 18:32:12 horas.

prueba de ello era el caso de los huicholes a quienes se les continuaba arrebatando sus tierras sin que mediara consulta y sin el consentimiento de los perjudicados, tierras que fueron entregadas a mestizos de Nayarit, cuando las mismas pertenecían por cuestión histórica a los indígenas de la región.

Los indígenas sufrieron anomalías en el procedimiento que enfrentaron, por lo que interpusieron juicio de amparo, resolviendo el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito a la reposición del procedimiento para perfeccionar la prueba pericial en los términos indicados.

El siguiente año, el 8 de julio de 1998, recibe la OIT una nueva reclamación por incumplimiento del Convenio 169, ahora de parte del Sindicato Radical de Trabajadores del Metal y Similares, dicha reclamación también sería en cuestión agraria.

El Sindicato afirma que en 1972 el Gobierno Federal Mexicano ordenó la construcción de la presa del “Cerro del Oro” en San Lucas Ojitlán. Esta construcción tendría como consecuencia el control del Río Papaloapan, pero a su vez la inundación de la región de San Lucas Ojitlán, lo que forzó el traslado y reubicación de 5000 familias chinantecas. Los indígenas de la región se opusieron a la construcción de la presa, teniendo como respuesta del Gobierno una serie de amenazas obligándolos a ceder a las pretensiones del Gobierno.

De tal forma que al salir los chinantecos de la región el Gobierno se obliga con ellos a la entrega de 260 000 hectáreas de tierras en el Valle de Uxpanapa, Veracruz como compensación por la pérdida de sus tierras, sin embargo, sólo hicieron entrega a 90 000 hectáreas. De la misma forma se obligaron a otros servicios como la construcción de una carretera asfáltica.

El Gobierno Federal dio respuesta argumentando que el Convenio 169 no se había celebrado en 1972 y que la irretroactividad de su aplicación era

imposible; además afirma que los núcleos afectados por la obra fueron reubicados y compensados por tierras de Veracruz y Oaxaca.<sup>66</sup>

Cabe mencionar que los pueblos reubicados carecen de servicios sanitarios de aguas residuales, de hospitales, y otros servicios necesarios para una vida digna e higiénica.

De lo anterior el Comité de Expertos recomendó que el Gobierno Mexicano busque soluciones a los problemas que afectan a las comunidades chinantecas afectadas, así mismo, que conduzca un diálogo que permita a ambas partes buscar soluciones a la situación que enfrentan estos pueblos. De la misma forma le solicita que continúe informando a la OIT de lo referido al asunto.

En el documento de la OIT del año 2000, denominado “Examen del caso individual relativo al Convenio 169 Pueblos Indígenas y Tribales” se realiza un estudio de las anteriores reclamaciones y se formulan algunas conclusiones.

En el documento se informa que con relación a la situación de la comunidad huichol San Andrés Cohamiata, municipio de Mezquic Jalisco, el Gobierno Mexicano solicita plazo para la información detallada del caso en la siguiente memoria, además se menciona que se encuentra pendiente la resolución del Tribunal Unitario Agrario, encontrándose en ese momento (2001) el desahogo de una inspección judicial.

Con respecto a la reclamación referente a los derechos de tierras de los indígenas chinantecos reubicados en Uxpanapa Veracruz, el Gobierno Mexicano informó de una serie de programas y acciones implementadas en la región, en la que se benefician los habitantes en cuanto a salud, agua potable, entre otros, no obstante, la Comisión de Expertos tomó la información del Gobierno Mexicano como parcial.

---

<sup>66</sup> Idem.

En ese mismo documento el Gobierno Mexicano informa a la OIT de programas a favor de los derechos laborales de los indígenas como son: la edición y distribución en los núcleos indígenas de un documento denominado “Derechos y Obligaciones Laborales para Trabajadores del Campo”; traducción de los derechos laborales en diversas lenguas indígenas; transmisión de información sobre los derechos laborales por medio de 18 radiodifusoras del INI; entre otros. Así mismo, el Gobierno de México se obligó a proporcionar en su próxima memoria, información suficiente respecto de los abusos laborales en contra de trabajadores migrantes indígenas.<sup>67</sup>

En el año 2001 la OIT recibió tres reclamaciones que alegaban las mismas causas de incumplimiento del Convenio 169. El 20 de agosto de 2001 el Sindicato de Académico del Instituto Nacional de Antropología e Historia ( SAINAH) envió su reclamación, siguiéndole el 4 de septiembre dos sindicatos: Sindicato de Trabajadores de la Universidad Nacional Autónoma de México (STUNAM) y el Sindicato Independiente de Trabajadores de la Jornada (SITAJOR); por último, el 10 de octubre haría lo suyo el Frente Auténtico del Trabajo (FAT).<sup>68</sup>

Estas reclamaciones principalmente se sustentan en la violación de México en la reforma Constitucional del 14 de agosto del mismo año.

En primer término se argumenta la violación al artículo 6 del Convenio pues al momento de realizar los cambios a la iniciativa de ley no se tomaron en cuenta la opinión de los pueblos indígenas. Además reclaman que el proceso de reforma constitucional impugnado comienza el 5 de diciembre de 2000 y concluye el 28 de abril de 2001. Advierten que existieron violaciones al procedimiento de reforma.

---

<sup>67</sup> Idem.

<sup>68</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=ilospa&document>. Abril 2, 2007. 18:32:12 horas.

Hacen notar que las poblaciones indígenas manifestaron su inconformidad a las reformas de la llamada Ley COCOPA.

El Gobierno Mexicano responde que cumplió con la obligación que le impone el artículo 6 del Convenio, y que además incluyeron las principales demandas indígenas en la reforma constitucional.

El Comité de Expertos concluye que en el proyecto de reformas se limitó la consulta de los indígenas; el tiempo que se otorgó al Congreso para decidir sobre la reforma fue poco, lo que impidió el consenso con los pueblos indígenas; observa que las audiencias con los sectores interesados fueron sólo una vez lo que impidió llegar a acuerdos.

De lo anterior, el Comité emite una serie de recomendaciones al Gobierno Mexicano: realizar esfuerzos adicionales y continuos para superar el sentimiento de exclusión que surge; implementar reformas constitucionales mediante medidas legislativas o administrativas, encaminadas a la correcta aplicación del artículo 6 del Convenio; sienta criterios de representatividad; tome en cuenta las propuestas de los reclamantes; y determine un mecanismo de consulta para los indígenas.

En esta reclamación solicitan una investigación sobre la incompatibilidad del Convenio 169 con la reforma constitucional. Así mismo se hace mención a los indicadores socioeconómicos de los indígenas en los que se denota que: menos de la tercera parte de la población indígena está empleada; 500,249 indígenas no reciben salario por su trabajo; 481,331 perciben menos de un salario mínimo al mes y 270, 000 perciben entre uno o dos salarios de miseria. Lo anterior demuestra la existencia de discriminación generalizada a los pueblos indígenas en México.

Con respecto a los migrantes indígenas, los reclamantes señalan que en Guerrero y Oaxaca, siendo dos regiones de marginación del país, proporcionan el

mayor número de migrantes y que entre el 35 y 40 por ciento de ellos son indígenas, mismos que, en su mayoría, son engañados, explotados y reducidos a una condición cercana a la esclavitud y que, por lo general, los jornaleros con los salarios más bajos son migrantes indígenas, analfabetos y de baja escolaridad.

El Gobierno Mexicano en su contestación, argumentó que, para ese momento (2001) tiene en proyecto una serie de programas para implementar en apoyo a las comunidades indígenas y explicó las expectativas que presentan cada uno de ellos. Además afirmó que tiene completamente identificados los centros de migración indígena, es decir, las entidades expulsoras y receptoras.

De las manifestaciones del Gobierno Mexicano se desprende que reconoce que en México existe este fenómeno migratorio indígena y que apenas se comenzará a trabajar en un problema que existe desde décadas atrás.

Por lo expuesto, el Comité solicita a la Comisión de Expertos que continúe solicitando al Gobierno, informaciones sobre los resultados en la práctica, de los programas impulsados.

Para el año siguiente, el 5 de noviembre de 2002, el Sindicato de Trabajadores de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCS) presenta a la OIT una nueva reclamación por incumplimiento a las disposiciones del Convenio 169.<sup>69</sup>

Los alegatos indican que derivado de la construcción de una carretera en la Ciudad de Oaxaca, ubicada en el Istmo de Tehuantepec se violentaron los artículos 6, 7, 13, 14 y 20 del Convenio 169.

---

<sup>69</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=ilospa&document>. Abril 2, 2007. 18:32:12 horas.



En principio debido a que los pueblos indígenas no habían sido consultados para la realización de la obra, menos aún tuvieron acceso a participación en el asunto. Además, afirman que afectan a los pueblos indígenas en atención a que durante las obras se habían invadido, marcando y atravesando tierras pertenecientes a dichos grupos. A partir de ese momento se solicitaron informes a las autoridades, sin recibir respuesta alguna sobre las implicaciones económicas, culturales, sociales y ambientales en esas tierras. Petición que se repitió en 2001, contestando el Gobierno Mexicano que se había comunicado un documento informativo con términos técnicos incomprensibles para las comunidades indígenas.

Los reclamantes resaltan que al dejar a los indígenas sin medios tradicionales de subsistencia, se agudiza la ruptura del tejido social y se los deja expuestos a ofertar su mano de obra bajo condiciones laborales desventajosas o bien convertirse en aspirantes a braceros o trabajadores migrantes. Para ellos el desarrollo del que se ostentan las autoridades mexicanas sólo equivale a despojo de tierras, culturas y contaminación del medio ambiente de las comunidades indígenas.

La organización reclamante asegura que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes al realizar mediciones, marcaciones y brechas para la construcción de la carretera, contrató trabajadores indígenas prometiendo buena remuneración y alquiler por las multas y alimentos para el personal, a pesar de lo cual algunos trabajadores trabajaron 61 días sin retribución alguna. Además personal de la Secretaría solicitó a autoridades tradicionales el apoyo para la realización de trabajos en la carretera con el argumento de que se trataba de una orden del Gobierno Federal. A estos fines habrían solicitado que las autoridades tradicionales convocaran al Tequio (forma organizativa ancestral para realizar obras en beneficio comunitario propia de los pueblos indígenas) sin mediar retribución

alguna aprovechándose del desconocimiento y buena fe y además con la amenaza de que si no cooperaba ya no recibirían apoyo del Gobierno.<sup>70</sup>

Se hace referencia a la creación y ampliación de plantaciones forestales de eucaliptos en las que se contrata indígenas en condiciones laborales dudosas y se cita las plantaciones de San Felipe Zihualtepec, Bajo Mixe, Oaxaca y granjas de camarones de producción industrial o a gran escala desalentando el trabajo que realizan pescadores originarios a través de sus cooperativas agravando el problema agrario.

Se argumenta que el Gobierno Mexicano tanto a nivel federal como del estado de Oaxaca no ha establecido los mecanismos y procedimientos jurídicos internos apropiados para que los pueblos indígenas puedan exigir el cumplimiento y respeto a sus derechos.

Los reclamantes solicitan a la OIT que recomiende al Gobierno consulte a los pueblos interesados con mecanismos eficaces y no de manera improvisada sobre los mecanismos legales de los procesos de información y consulta de esos proyectos y que dichos mecanismos sean decididos entre los pueblos y el Gobierno con asesoría de la OIT.

Esta reclamación se acompañó de numerosos documentos como artículos de periódicos, fotografías de los trabajos, acta de un congreso indígena y recopilación de firmas de miembros indígenas.

El 8 de agosto de 2005 el Gobierno Mexicano envió sus observaciones. El Gobierno federal da contestación argumentando en cada uno de los casos reclamados; informa que se han creado programas y mecanismos encaminados a

---

<sup>70</sup> Idem.

la consulta en información de las comunidades indígenas, así como algunas formas de defensa.<sup>71</sup>

No obstante lo que llama la atención se sus observaciones es que no da contestación directa negando los hechos referidos a las condiciones laborales de los indígenas, lo único que hace es una explicación detallada de la legislación laboral mexicana y argumenta que ha intensificado la difusión de los derechos laborales traduciéndolos en varios idiomas; indica que la aplicación de las normas de trabajo compete a las autoridades laborales mexicanas; manifiesta que la Secretaría de Comunicaciones y Transportes carece de competencia para reclamarle los derechos laborales de los indígenas de la región, por último intenta desvirtuar la documentación adjuntada por los reclamantes, principalmente las fotografías.

Derivado de lo anterior el Comité le hace notar al Gobierno Mexicano que carece de informaciones concretas sobre las alegaciones, por lo que le requiere de información sobre las medidas que hubiere adoptado para dar seguimiento a este caso. Tal información aún no se conoce.

En el año 2003 se recibió una nueva reclamación por parte del Frente Autentico del Trabajo y el Sindicato de la Industria Metálica, Acero, Hierro, Conexos y Similares (STIMAHCS), que la que de igual forma se alega el incumplimiento por México del Convenio 169. Esta reclamación aparece como adoptada y en curso.

Por último haremos mención al examen al caso individual al Convenio 169, publicado en 1995. En él se afirma que la ausencia de una protección adecuada de los derechos de los trabajadores indígenas, junto con sus condiciones de trabajo, fue una de las causas del estallido de violencia en el estado de Chiapas

---

<sup>71</sup> <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/pdconvs2.pl?host=status01&textbase=ilospa&document> Abril 2, 2007. 18:32:12 horas.

en enero de 1994. Se manifiesta que se han constatado la práctica de contratación forzada, de negativa a la libertad sindical, de falta de pago de salarios, entre otros. La falta total de la inspección en el trabajo explica en parte la aplicación esas prácticas. El artículo 20.4 del Convenio pone en relieve la necesidad de que el Gobierno determine servicios adecuados de inspección del trabajo, en particular en zonas rurales.

La conclusión de la Comisión determinó que existen problemas reales en lo que respecta a la aplicación de la legislación nacional del trabajo a las poblaciones rurales y expresó su preocupación en cuanto a la situación y lamentó que las memorias de México no contuvieran información al respecto; preocupación de la OIT que compartimos.

## **CONCLUSIONES**

## **PRIMERA**

El trabajo es la principal herramienta del ser humano para lograr un nivel de vida decoroso; abarca y se refleja en todos y cada uno de las vivencias del individuo, sus emociones, cultura, salud, sociedad, familia, y todos aquellos aspectos en que interactúa. El trabajo dignifica al ser humano.

## **SEGUNDA**

Los pueblos indígenas son un sector fundamental y fuerte en la sociedad mexicana, prueba de ello es su presencia desde antes de la conquista hasta nuestros días, sobreviviendo a las diferentes etapas históricas de nuestro país, así como a las injusticias culturales, económicas y sociales a que se han enfrentado, a tal grado, de ser desplazados por culturas ajenas a los pueblos originales; no obstante, la resistencia que caracteriza a las poblaciones indígenas resulta vulnerada ante la incesante imposición de políticas discriminatorias que dirigen y fomentan los grupos de poder económico y político, para éstos todo tiene un precio y todo debe estar en el mercado; por lo que la diversidad social y cultural, les significa un sueño romántico.

## **TERCERA**

Los pueblos indígenas viven una situación de rezago y marginación en nuestro país; dicha realidad ha sido ignorada y olvidada por los gobiernos e incluso por grandes sectores de la sociedad. La marginación secular de las poblaciones indígenas, las obliga a formar parte del fenómeno de la migración, que va en aumento, con el objetivo exógeno de encontrar una fuente de trabajo que les permita sobrevivir.

#### **CUARTA**

La situación indígena no sólo es fenómeno social, económico o racial, sino un conflicto jurídico que se ha ignorado en las diferentes legislaciones mexicanas. Desde la conquista, se omitieron los sistemas, normas e instituciones bajo las que se regían los pueblos indígenas, imponiendo, en su lugar una serie de normas e instituciones jurídicas occidentales por las que fueron dominados.

#### **QUINTA**

Poco se ha avanzado en cuanto al reconocimiento de los pueblos indígenas en el ámbito jurídico; la solución además de incorporarlos, requiere el reconocimiento de su autonomía, cultura, religión, lengua e instituciones con la misma importancia que las libertades y derechos del resto de la sociedad, así como, garantizar su acceso a los diferentes aspectos de la vida, como el trabajo, pues la legislación laboral mexicana carece de los instrumentos jurídicos mínimos que permitan al indígena su introducción en el campo laboral e incluso a la justicia del trabajo.

#### **SEXTA**

La mayoría de las autoridades encargadas de impartir asesoría o justicia a los trabajadores carecen de conocimientos, capacitación, herramientas y voluntad, que les permitan tutelar adecuadamente a un indígena; muchos en la Procuraduría de la Defensa del Trabajo ignoran el contenido del Convenio 169 de la OIT, argumentando que carecen de los medios materiales necesarios para su aplicación, por lo cual, si un trabajador indígena busca el apoyo de esta dependencia, se encontrará en total estado de indefensión, de igual manera las

Juntas de Conciliación y Arbitraje, tampoco cuentan con traductores ni personal capacitado para atender en juicio a un trabajador indígena.

### **SÉPTIMA**

Hasta ahora, los programas gubernamentales han sido incapaces de solucionar el rezago, pobreza y marginación de los indígenas, con una visión asistencial, los tratan como incapaces de regirse a sí mismos; tampoco han logrado incorporar al indígena en el sector laboral con la garantía de que sus derechos como trabajadores se respeten, al contrario, los obliga a abandonar su cultura, su tradición, lengua y territorio para adaptarse a un mundo ajeno, a cambio de ser incorporados y respetados en un empleo que les permita con su familia subsistir.

### **OCTAVA**

Las medidas que el gobierno ha adoptado para garantizar la salud y la seguridad social a los pueblos indígenas toman el mismo curso, son, hasta ahora, ineficaces e insuficientes; la mortandad de los indígenas se debe a enfermedades y padecimientos que se encuentran totalmente erradicados o controlados en las ciudades, por lo que, resulta vergonzoso que un indígena muera por el hecho de no tener a su alcance un doctor o una institución que pueda combatirle una enfermedad respiratoria o intestinal.

### **NOVENA**

La medicina tradicional de los indígenas ha sido explotada por individuos ajenos e incluso por extranjeros, que han aprovechado sus beneficios para enriquecerse a través de conocimientos y tradiciones propias de los indígenas; tal



devastación atiende a la falta de protección de dichos conocimientos, mismos que si bien, es conveniente difundirlos y aprovecharlos, también lo es, que el beneficio económico debe alcanzar a los propios indígenas.

## **DÉCIMA**

La mejoría de la situación indígena es una obligación del gobierno, una lucha de las organizaciones civiles y del resto de la sociedad, de tal forma que se fomente una nueva forma de pensar y de concebir a nuestro país, en la que se incluyan los indígenas y se procure la conservación de su cultura y lenguas como parte del patrimonio cultural, características y orgullo de nuestro país; ideología que deberá reflejarse en los diferentes sectores, como la educación, el empleo, la impartición de justicia, la recreación, la cultura, la identidad y todos aquellos aspectos en los que el individuo interactúa.

## **DÉCIMA PRIMERA**

El derecho al trabajo y a la salud son derechos humanos que se encuentran resguardados en la Constitución Mexicana, en las Declaraciones de los Derechos Humanos de la ONU y de la OEA, teniendo el gobierno la obligación de garantizar tales derechos; sin embargo, no hay legislación secundaria que les aplique en materia indígena. El gobierno mexicano asumió la responsabilidad de garantizar la salud y el trabajo a los indígenas, mediante la adopción y ratificación del Convenio 169 de la OIT, siendo éste norma suprema, encontrándose únicamente por debajo de la Constitución y por encima de las Leyes Federales, no obstante, la aplicación del Convenio 169 sólo se ha intentado mediante programas y políticas asistenciales que no resuelven la situación indígena.

## **DÉCIMA SEGUNDA**

La participación efectiva de los indígenas en los diferentes sectores de la sociedad, es herramienta fundamental para la paz social; los indígenas deben ser tomados en cuenta en la elaboración de programas y políticas públicas, así como, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y en la distribución del presupuesto y, en donde prevalezca la visión de una nación mexicana con diversidad cultural, igualdad de derechos y libre de discriminación, pero que a su vez, reconozca las diferencias.

## **DÉCIMA TERCERA.**

Resulta necesario implementar planes y acciones emergentes que se destinen a la sociedad en general, cuyos recursos y organización formen parte del presupuesto federal, y apoyos de la iniciativa privada, con base en acuerdos que tengan como objetivo crear y enraizar una cultura de diversidad y respeto entre los niños, jóvenes y adultos; la participación de los medios de comunicación, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, las organizaciones culturales, deportivas, educativas y recreativas son para la creación de una nueva visión de la nación mexicana que permita el desarrollo de los pueblos indígenas.

## **DÉCIMA CUARTA**

La investigación y acceso a la información de la verdadera situación social, económica, jurídica y cultural de los indígenas es un paso indispensable para llevar a cabo acciones que mejoren su vida; sin embargo, existen vacíos y rezagos en la información, ejemplo de ello, es que las propias dependencias cuentan con indicadores socioeconómicos que datan de diez años atrás y que no

han sido actualizados; la información gubernamental sobre la aplicación de los convenios internacionales y las memorias rendidas a la OIT por nuestro país, son resguardadas y se impide el acceso a ella argumentando que se trata de “información confidencial”, ocasionando no sólo un retraso en la aplicación del convenio 169, sino en la confianza y credibilidad de las acciones gubernamentales.

#### **DÉCIMA QUINTA.**

Las autoridades laborales tienen la obligación de reforzar los programas de inspección en el trabajo, cuyos recursos necesarios deben preverse en el presupuesto federal, por tratarse de grupos vulnerables; con el objetivo de evitar se aproveche y abuse de costumbres tradicionales como el Tequio para evadir responsabilidades y prestaciones laborales; paralelo a ello, las instituciones deben imponer sanciones severas a quienes incurran en prácticas que violenten los derechos laborales de los trabajadores indígenas; el papel del legislador resulta indispensable para lograr incorporar en las legislaciones correspondientes las sanciones y competencias para quien incurra en dichas prácticas.

#### **DÉCIMA SEXTA**

Muchas pudieran ser las propuestas para la solución de la marginación indígena, sin embargo, resulta una situación que atiende más allá de la aplicación de un convenio internacional; el principal problema a que se enfrentan las comunidades y pueblos indígenas es la apatía, falta de valores, principios, ética y sentido humano de las autoridades y dirigentes políticos. La historia guarda la lucha intensa de la población indígena, su disposición de diálogo y participación, misma que se reflejó en los Acuerdos de San Andrés y la mal llamada Ley COCOPA; en ese momento las autoridades tuvieron en sus manos la solución de

la situación indígena por voces de los propios actores, pero traicionaron lo pactado mediante una reforma constitucional maquillada, que en ningún momento recoge los acuerdos a que habían llegado las autoridades y los indígenas.

### **DÉCIMA SÉPTIMA**

Mientras las autoridades no dejen de lado sus intereses particulares, la sociedad siga inerte ante tal situación y las políticas discriminatorias continúen en crecimiento, la pobreza y marginación indígena no terminará; día con día aumenta el peligro de extinción de nuestro patrimonio cultural mexicano, basado en las lenguas, vestidos, medicina, cultura, religión y tradiciones indígenas, que serán suplidas por otras occidentales y ajenas a nuestras raíces. El ámbito jurídico tiene gran responsabilidad para salvaguardar los derechos humanos del individuo, pero más aún, del indígena, principalmente el derecho al trabajo y a la salud; un paso significativo sería la verdadera aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, principalmente en sus apartados III y V.

## **BIBLIOGRAFÍA**

**BIBLIOGRAFIA**

ALMANZA PASTOR, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. Séptima edición. Tecnos. Madrid, España. 1991

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Primer Curso de Derecho Internacional Público. Tercera edición. Porrúa. México. 1997.

BARROSO FIGUEROA, José. Derecho Internacional del Trabajo. Porrúa. México. 1987.

CARBONELL, Miguel y Pérez Portilla, Karla. Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena. UNAM. México. 2002.

CARRILLO PRIETO, Ignacio. Derecho de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie A. Número 43. UNAM 1981.

CAVAZOS FLORES, Baltasar. Cuarenta Lecciones de Derecho Laboral. Octava edición. Trillas. México. 1994.

COYRO, Enrique; Los Estados Unidos Ante Nuestro Problema Agrario, UNAM, México, 1989.

CRUZ BARNEY, Oscar; Historia del Derecho en México; Oxford University Press; México, 1999. Pág. 25.

DAVALOS, José. Derecho del Trabajo. Tomo I. Novena Edición Porrúa México 1999. p 44.

DE BUEN, Néstor. Derecho del Trabajo. Tomo I. Décimo primera ed. Ed. Porrúa, México, 2000.

DE BUEN, Néstor. Seguridad Social. Segunda edición. Porrúa. México 1999.

DE BUEN, Néstor y Morgado Valenzuela, Emilio. Instituciones de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM.

DE LA CUEVA, Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Cuarta Edición. Porrúa. MÉXICO. 1961

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Décima segunda edición. Porrúa. México.1990. p 85

DIEZ DE VELAZCO, Manuel. Instituciones de Derecho Internacional Público. Séptima edición. Tecnos. Madrid, España. 1990.

DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. Derecho Nacional, Derechos Indios, Derecho Consuetudinario Indígena. UAM Azcapotzalco-Universidad Autónoma de Chapingo. México. 1998.

DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto. Derecho Indígena. Porrúa. México. 2002.

FERRER MUÑOZ, Manuel y Bono López, María; Pueblos Indígenas y Estado nacional en el siglo XIX. Instituto de Investigaciones Jurídicas- Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

GARCÍA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Trigésimo tercera edición. Porrúa. México. 1998.

GONZÁLEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Textos Universitarios. UNAM. México, 1973.

GONZÁLEZ GALVAN, Jorge Alberto. Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Indígena. Ed. Mc Graw Hill- UNAM. México. 1997.

GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, OLVERA JIMÉNEZ, Isidro (en); Constitución y Derechos Indígenas; “Constituciones Estatales y Derechos Indígenas”; Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM; Méxco, 2002.

GROS ESPIELL, Héctor. La Organización Internacional del Trabajo y los Derechos Humanos en América Latina. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie G. Estudios Doctrinarios. Número 23 UNAM. 1987.

JENKS. C. Wifred. La Justicia Social en el Derecho de Naciones. Tecnos. Madrid. 1970.

LÓPEZ BARCENAS, Francisco; Legislación y Derechos Indígenas en México; Serie Derechos Indígenas 3, Centro de Orientación y Asesoría A Pueblos Indígenas A. C. México. 2002

LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco et al. Los Derechos Indígenas y Reformas Constitucionales en México. Serie Derechos Indígenas 1. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México. 2002.

LÓPEZ BARCENAS, Francisco, et al; Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México; “El proceso Legislativo en México y la Reforma Constitucional, sobre Derechos y Cultura Indígena; Serie: Derechos Indígenas 1; Segunda edición, ediciones Casa Vieja; México 2002. pag. 60.

MARGADANT S, Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano. Décimoctava edición. Esfinge. México, 2001.

MIAJA DE LA MUELA, Adolfo. Introducción al Derecho Internacional Público. Séptima edición. Porrúa. Madrid. España.



MIRAFUENTES GALVÁN, José Luis. Movimientos de Resistencia y Rebeliones Indígenas en el Norte de México 1680-1821. México 1975. p. 76.

PÉREZ , Benito. Derecho del Trabajo. Astrea. Buenos Aires 1928.

RABASA GAMBOA, Emilio. Derecho Constitucional Indígena. Porrúa; 2002.

RUIZ MORENO, Ángel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. Novena edición. Porrúa. México. 2005.

SANCHEZ ALVARADO, Alfredo. Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Vol. I. México. 1967.

STAVENHAGEN, Rodolfo. Derecho Indígena y Derechos Humanos en América Latina. Colegio de México. México. 1995.

TENA SUCK, Rafael y Morales, Hugo Italo. Derecho de la Seguridad Social. Pac. México. 1986.

TRUEBA URBINA, Alberto. Derecho Social Mexicano. Porrúa, México, 1978.

TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. UNAM, México 1977.

TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo. Tomo I. Sexta edición. Porrúa. México 1980. p 135.

WARMAN, Arturo y Argueta, Arturo. Nuevos Enfoques para el Estudio de las Etnias Indígenas. "Las Etnias Indígenas en México"; Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Humanidades, UNAM; Ed. Porrúa; México, 1991".

## **LEGISLACIÓN**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado de los Estados Libres y Soberanos de Chiapas, Quintana Roo, Sonora, Veracruz, San Luis Potosí, Guerrero y Nayarit.

Ley Federal del Trabajo de 1931.

Ley Federal del Trabajo de 1970.

Ley Agraria

La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

Ley del Seguro Social

Código Federal de Procedimientos Penales

## **INSTRUMENTOS INTERNACIONALES**

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Seguridad Social: "Guía de educación obrera". Publicación de la Oficina internacional del Trabajo. Ginebra, 1995.

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio 107 sobre Pueblos Indígenas y Tribuales, 1957.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). Recomendación 104 sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales.

Informes del Comité de Expertos de la Organización Internacional del Trabajo.

## DICCIONARIOS JURIDICOS

Nuevo Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Ed. Porrúa, Tomo IV. UNAM. México 1998

Diccionario Jurídico sobre Seguridad Social. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Serie E. Varios. Número 62. UNAM 1994.

CAPON FILAS, Rodolfo y GIORLANDINI, Eduardo. Diccionario de Derecho Social, Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Ed. Rubinzal.Culzoni. Editores Argentina. 1987.

Enciclopedia Jurídica Mexicana. Porrúa. México 2002.

## OTRAS FUENTES

INEGI. XII Censo General de Población y Vivienda 2000. Base de datos.

Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas. Informe. 2005

Estadísticas a propósito del día internacional de las Poblaciones indígenas. Datos nacionales. México, 9 de agosto de 2006.

Acuerdos de San Andrés Larraínzar.

## SITIOS WEB

www.sedesol.gob.mx. Abril 8, 2007. 09:15:51 horas.

www.cdi.gob. Abril 01, 2007. 08:15:12 horas.

www.ilo.org. Enero 08, 2007. 22:10:12 horas.

www.unam.mx. Enero 07, 2007. 10:12:15 horas.

www.bibliojuridica.org. Enero 02, 2007. 09:08 horas.