



---

**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
ACATLÁN**

**LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA EN EL ESTADO LIBRE Y  
SOBERANO DE OAXACA DE JUÁREZ COMO PROPUESTA PARA LA  
REFORMA DEL ESTADO EN MÉXICO.**

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A**

**ARTURO RODRÍGUEZ CRUZ.**

**ASESOR: LIC. MARICRUZ JIMÉNEZ TREJO.**

*ABRIL 2008.*

---



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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.

---

# AGRADECIMIENTOS

A DIOS, ENERGÍA SUPREMA QUE ME HA ALENTADO EN LOS MOMENTOS MÁS DIFÍCILES DE MI VIDA.

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES CAMPUS ACATLÁN DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO POR SU CONTRIBUCIÓN A MI FORMACIÓN COMO PROFESIONISTA, ASÍ COMO EN LO HUMANO Y ESPIRITUAL.

A LA C. LIC. MARICRUZ JIMÉNEZ TREJO POR EL APOYO EN LA DIRECCIÓN DE ESTA TESIS Y POR SU AMISTAD INVALUABLE.

A LOS INTEGRANTES DEL SÍNODO, POR LAS APORTACIONES EFECTUADAS EN BENEFICIO DE ÉSTE TRABAJO.

AL MUNICIPIO DE COSOLTEPEC, OAXACA; LA ETERNA Y PRODIGIOSA TIERRA DEL SOL MIXTECA.

A LA MEMORIA DE MI MADRE LA SEÑORA MARÍA GUADALUPE CRUZ REYES Y DE MIS ABUELOS MATERNOS, LOS SEÑORES CATALINA REYES PARRA Y TIMOTEO CRUZ AGUILAR; QUIENES SÉ AHORA ESTARÁN ORGULLOSOS DE MÍ ALLÁ EN EL PARAÍSO.

---

---

A MI PADRE, DON PEDRO RODRÍGUEZ MARTÍNEZ; SIN CUYO AMOR Y APOYO JAMÁS HUBIERA SALIDO ADELANTE.

A MI HERMANO FIDEL RODRÍGUEZ CRUZ, POR TANTOS MOMENTOS COMPARTIDOS Y PORQUE TAMBIÉN, A TU MANERA, ME AYUDASTE.

A LAS CC. LICS. MARÍA DEL ROCÍO OCAMPO RUIZ Y LUISA MARCELA ROBLES GUTIÉRREZ POR SU AMISTAD INCONDICIONAL Y MOTIVACIÓN EN EL DESARROLLO DE ÉSTA TESIS.

A TODAS MIS AMIGAS Y AMIGOS DE LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ACATLÁN, EN ESPECIAL A PRISCILLA HERNÁNDEZ BELTRÁN, IMELDA, TANIA KARINA CRUZ MARTÍNEZ Y DEMÁS INTEGRANTES DEL CORO DE LA UNIVERSIDAD; GUADALUPE PÉREZ ROSAS Y LAURA DENNISE MEZA LECUONA DE LA CARRERA DE DISEÑO GRÁFICO; A MIS AMIGAS DEL SERVICIO SOCIAL FLORA GÓMEZ ENCINOS, BERENICE RAMÍREZ MENDIETA Y GUADALUPE; A MIS COMPAÑEROS DE ESTUDIOS Y PROFESIÓN ANAHÍ ORTEGA LÓPEZ, BRENDA GABRIELA GARCÍA, ANA LILIA CARBAJAL LARIOS, VANESSA PÉREZ RÍOS, LUCÍA GUADALUPE OSORIO GORDILLO, JUAN SALVADOR BONILLA FLORES, FAUSTO MARTÍNEZ Y BRUNO GÓMEZ FLORES... MIL GRACIAS POR SUS ÁNIMOS Y SU AMISTAD.

A LOS CC. PROFESORES OLIVIA SANTIAGO Y RAYMUNDO ISIDRO ALAVÉZ POR SU APOYO Y AMISTAD INCONDICIONAL.

---

---

A HORACIO JOSUÉ CAPISTRÁN GARCÍA POR EL ÁNIMO Y AMISTAD  
DERIVADOS DEL TRABAJO; ASÍ TAMBIÉN A GABRIELA Y A SU ESPOSO  
ELPIDO MEZA GUTIÉRREZ, POR SUS ORACIONES, AYUDA Y  
COMPRENSIÓN EN LAS SITUACIONES DESFAVORABLES... DIOS LES  
BENDIGA SIEMPRE.

DEDICADA CON MUCHO AMOR, CARIÑO Y RESPETO,  
ESPECIALMENTE A TI, MI AMADA INGENIERA QUIMÍCA INDUSTRIAL  
ERÉNDIRA CORAL ZARAGOZA; POR TU GRAN CALIDAD HUMANA Y  
ESPIRITUAL; POR TU LLEGADA A MI VIDA EN EL MOMENTO PRECISO, POR  
TANTAS EXPERIENCIAS COMPARTIDAS, POR TU AMISTAD Y AMOR  
SINCEROS, POR TU CONFIANZA EN MÍ Y POR TU AYUDA INVALUABLE...

---

---

## ÍNDICE TEMÁTICO GENERAL.

Página.

INTRODUCCIÓN.....1

### I. ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS.

1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.....7
2. PERÍODOS COLONIAL E INDEPENDENTISTA.....10
3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.....13
4. CONSTITUCIÓN DE 1824.....14
5. CONSTITUCIÓN DE 1857.....16
6. EL CONSTITUYENTE DE 1917.....17

### II. MARCO JURÍDICO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL DERECHO EXTRANJERO Y EN EL DERECHO MEXICANO.

1. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL.
  - a) CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL BRASIL.....19
  - b) CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.....22
  - c) CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.....23
  - d) CONSTITUCIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL.....25
  - e) ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.....28
  - f) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO:  
CONVENIO 169.....35
  - g) UNIÓN EUROPEA.....37

---

## 2. LEGISLACIÓN LOCAL.

- a) CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS.....42
- b) CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA.....44
- c) CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.....45

### **III. LOS MUNICIPIOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.**

- 1. GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DENTRO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.....47
- 2. ¿AUTONOMÍA MUNICIPAL O AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS?.....83
- 3. EL CASO DEL EZLN, LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS LARRÁINZAR Y LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO EN CHIAPAS.....92
- 4. LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA ATENCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.....96

### **IV. LOS PUEBLOS INDÍGENAS. SITUACIÓN ACTUAL Y DESARROLLO DE PROPUESTAS.**

- 1. EL PRESENTE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO.....100
  - 2. LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS: LOS PROS Y CONTRAS DE SU RECONOCIMIENTO.....104
  - 3. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LOS DERECHOS HUMANOS.....107
-

---

4. INSTRUMENTACIÓN DE NUEVOS PLANES DE DESARROLLO SOCIAL ACORDES A LOS GRUPOS INDÍGENAS.....	108
5. CUESTIONES AGRARIAS, RECURSOS NATURALES Y COMUNIDADES INDÍGENAS.....	109
6. DEMOCRACIA Y POLÍTICA EN FAVOR DE LOS INDÍGENAS....	112

**V. EL CASO DEL ESTADO DE OAXACA COMO MODELO A IMPLEMENTAR A NIVEL FEDERAL, LOCAL Y MUNICIPAL EN MATERIA INDÍGENA.**

1. GRUPOS AUTÓCTONOS REPRESENTATIVOS DE OAXACA....	118
2. LEGISLACIÓN ESTATAL INDIGENISTA.....	120
3. LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE OAXACA EN CUESTIÓN INDÍGENA.....	122
4. EL MUNICIPIO DE COSOLTEPEC: UN ANÁLISIS PRÁCTICO....	127
5. LA LABOR DEL ESTADO MEXICANO.....	129

<b><u>CONCLUSIONES.....</u></b>	<b>132</b>
---------------------------------	------------

<b><u>BIBLIOGRAFÍA.....</u></b>	<b>135</b>
---------------------------------	------------

---

# LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA

---

## INTRODUCCIÓN.

Desde el momento del descubrimiento del Nuevo Mundo por el navegante genovés Cristóbal Colón, se inició consigo mismo una labor voraz de colonización por parte del hombre europeo pasando por alto el respeto a la humanidad de los autóctonos; sin importar jamás el considerar sus tradiciones, instituciones y cosmovisión antiquísimas. El objetivo era, en complicidad con una supuesta conquista espiritual aconsejada por la Iglesia, apoderarse de sus riquezas y hacerse de esclavos como mano de obra gratuita en sus posteriores labores de “dar progreso y civilización” a éstas tierras. En el caso de nuestro país, se puede decir de manera teórica que los indígenas fueron vasallos libres durante el Virreinato, aunque en la práctica su condición era semejante a la de los siervos de la era medieval; dotados de unos pocos derechos sin poder ejercerlos. Y, en la vida diaria, desempeñaban trabajos para su señor, para el cura doctrinero, para el cacique o para la misión a la cual estaban adscritos.

Aún con la expedición de las Leyes de Indias, éstas no erradicaron por completo el abuso que padecían de forma constante los naturales por parte de sus amos y guías espirituales. Posteriormente, al independizarse nuestro país de España y con la implantación del sistema republicano, al promulgarse las primeras constituciones nacionales, su situación no mejoró. Se ha considerado que sólo cambiaron de “patrones”: el surgimiento y consolidación del cacicazgo, con la subsiguiente aparición de los jefes políticos; quienes aún hoy sobreviven algunos muy bien escondidos.

Los incesantes reclamos de estos pueblos han estado siempre presentes. Baste recordar la figura de la encomienda colonial, con la cual sufrieron crueles agresiones, específicamente despojos a recursos naturales. Se pone de manifiesto como consecuencia reconocer las diversas ocasiones en las cuales han

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

tenido que rebelarse a través de las armas para hacerse oír y respetar. El levantamiento armado dirigido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (E. Z. L. N.) en 1994 ha puesto énfasis en la importancia de dar debida solución a la problemática indígena, considerándose su necesidad para consolidar un país íntegramente democrático, en sus instituciones y en su sociedad tan variopinta.

No pueden ocultarse las condiciones de marginación dentro de los escalones más bajos de nuestra pirámide social y económica en los cuales se han ubicado por siglos; con los resultados también añejos: pobreza, discriminación, usurpación de sus recursos naturales, etc. Se citan de manera general como las cuestiones diarias a las cuales se enfrentan, con independencia de las vicisitudes específicas que cada grupo afronta; de acuerdo a sus condiciones geográficas, ambientales, sociales y culturales.

La lucha por ejercer su derecho a la libre autodeterminación tiene entre sus objetivos el de lograr no solo su inclusión dentro del concierto de la sociedad y los problemas nacionales, sino también el de obtener el reconocimiento como sociedades diversas con sus propios elementos comunes. Es decir, no se pretende aceptar estar bajo la tutela del Estado, ni estar mucho menos en contra de él; más bien es el hecho de que conjuntamente con el Estado se pueda convivir, garantizar y trabajar armónicamente en la obtención del bienestar colectivo, respetándoles como son.

Sin duda alguna, de acuerdo a precedentes históricos externos análogos, como la situación de las comunidades autónomas en España o las regiones autónomas de la Costa Atlántica en la Nicaragua americana; es la consecución de ejercer plenamente la autonomía de esas poblaciones uno de los factores positivos que coadyuvarán en la solución a sus eternos conflictos. No se ha pretendido en aquellas tierras, como tampoco en México, que la autonomía tenga como meta el destruir la unidad nacional; sino en síntesis, recordando hechos

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

de nuestra historia trágicos (como la matanza de Acteal, por citar un ejemplo), vivir en un régimen de auténtica democracia. Una democracia real y concreta, ajena a los discursos y promesas en tiempos electorales o en palabras ilusorias de los famosos “jilgueros” priístas de antaño. Una democracia donde efectivamente se pueda tener cabida sin distinción y la diversidad de ideas con una sola meta: México. El México libre, el México unido con su pléyade étnica y cultural; el México justo donde nuestros indígenas puedan vivir en paz y sin atropellos de ninguna especie.

En este orden de ideas, es vital proporcionar de nueva cuenta un mayor estudio a la figura del municipio nacional. Considerado como base de la estructura política y de la división territorial del país, es en principio el municipio donde confluye el espacio geográfico y el antecedente histórico donde se hallan ahora los descendientes de los pueblos prehispánicos. El municipio es ahora la institución que ha tomado el lugar, de forma general, de las antiguas comunidades indígenas semejantes (como el caso de los calpullis mexicas). Sin embargo, la verdadera libertad municipal es también un espejismo. Sin el municipio libre, la torre política de nuestro país caerá porque sin él, sucederá como en los tiempos virreinales: las leyes se “obedecen” sin cumplirlas... o como en la actualidad sucede el contraste entre la riqueza del México de las leyes con el México miserable de la realidad.

Derivado de ello, existen ciertas cuestiones por las cuales no se considera ideal que prevalezca en su totalidad esta institución en municipios donde existe población indígena; debido a que su funcionamiento no concuerda precisamente con las consagradas de acuerdo al tenor de sus usos y costumbres. En las municipalidades la autoridad se establece en base a la elección previa con los partidos políticos existentes; las comunidades no eligen a sus representantes a través de un sistema de partidos. Se presentarán estas consideraciones en el capítulo correspondiente además de las propuestas afines.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

La tierra. Los recursos naturales en sí (flora, fauna, subsuelo, etc.) por los cuales siempre se ha buscado una justa distribución, regulación y conservación.

Durante este siglo se ponen en evidencia los estragos en el equilibrio ecológico por el uso desmedido en la explotación de tales recursos. Regiones exclusivas en precipitaciones pluviales ahora han comenzado a presentar signos inequívocos de sequía. Las antiguas extensiones boscosas están padeciendo un irreversible proceso de desertización. Tierras con gran producción agrícola y ganadera por décadas, han comenzado a mermar su calidad. En el contexto nacional, desde tiempos precortesianos, la abundancia de recursos naturales y diversidad biológica colocan a México como uno de los países más ricos en ese sentido. Se recuerda la enorme producción minera generada durante la Colonia. Con el paso del tiempo, su aprovechamiento ha contribuido en gran medida al progreso y desarrollo de la economía nacional. No obstante, la inmensa mayoría de las tierras donde se halla esta riqueza están asentados estos pobladores autóctonos. Las autoridades al paso de los siglos se las han despojado y cometido una infinidad de crímenes para quitarles su propiedad sobre ellas. Con el triunfo de la revolución en 1910, y la aparición de las primeras leyes agrarias, comenzaron a restituirse los derechos de propiedad a sus legítimos dueños: campesinos y agricultores. En la mayoría de los casos, de origen indígena.

Esto no ha sido suficiente. Sigue existiendo la gente sin tierra para cultivar, para criar su ganado, para poder subsistir. Pero también, con los desastres ecológicos presentes, se ha pretendido con la anterior creación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y en coordinación con las secretarías de Estado correspondientes regular el aprovechamiento de los recursos sin propiciar más daños. Empero, considera el suscrito la necesaria inclusión de participación y decisión de los pueblos indígenas sobre estos temas cuando los multicitados recursos se hallen dentro del espacio geográfico de sus comunidades, teniendo en su caso la última palabra.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

La eficacia de lo expresado líneas atrás, podrá obtenerse aunada a una mejor aplicabilidad e impartición de la justicia, junto al reconocimiento y respeto total de sus derechos humanos. Debe tomarse en cuenta la peculiaridad de sus diversas tradiciones, usos, costumbres, etc., relacionados con la manera como entienden y aplican la justicia. Conjuntamente, velar por la integridad y respeto de las mujeres indígenas, cuyas condiciones son de por sí deplorables junto a los abusos en materia de derechos humanos que comparten con las mujeres en general. De manera lamentable, no sólo en México, sino en gran parte del mundo.

Importante es erradicar en su totalidad la corrupción, los vicios, malas prácticas y deficiencias de nuestro sistema judicial para tener certidumbre del mismo; en específico al tema de esta tesis, será básico adecuarlo al modo de estos pueblos, así como dar mayor apoyo a las instituciones relativas en los municipios respectivos a fin de evitar más injusticias.

En concordancia con el párrafo anterior, sería de gran ayuda si los Acuerdos de San Andrés Larráinzar pudiesen ser cumplidos y respetados totalmente, sin mayor demora de tiempo.

Al tenor del contexto citado, el país logrará salir avante a la mayoría de sus problemas si busca primero que nada procurar el bienestar de la colectividad, satisfaciendo las necesidades más apremiantes. Por ello mismo, como armas para hacer de México una verdadera nación progresista y justa a todos niveles, el gobierno debe dar prioridad a la educación, al campo y al mejoramiento de la calidad de vida de las clases más menesterosas. Es decir, fomentar el progreso de los pueblos, con programas de desarrollo social realmente viables, tratando de ser además consecutivos sin afectárseles después de presentarse cambios de autoridades.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Este trabajo tiene como objetivo primordial el de proponer la creación de una Ley Reglamentaria del Artículo 2º Constitucional, así como también diversas proposiciones afines en materia indígena para consolidar de manera íntegra la actual propuesta de Reforma del Estado. Las cuales tendrán como punto de referencia la Legislación del Estado de Oaxaca inherente al rubro en cuestión.

Por tanto, en virtud de la realidad social e histórica en la cual nuestra nación se halla inmersa, a la vista del enorme trabajo por hacer y de las constantes injusticias de todo tipo y a todos niveles, de la incesante corrupción y deslealtad de ciertos servidores públicos y a la falta de credibilidad en nuestras instituciones, deseo este trabajo no solo cubra los requerimientos para obtener el título de Licenciado en Derecho en mi Alma Mater, sino sea tomado en cuenta como una aportación en la lucha del establecimiento de un México más justo y más equitativo; para quienes compartan ese mismo deseo que sé muchos tenemos.

**Arturo Rodríguez Cruz.**

**Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, Abril del 2008.**

## **CAPÍTULO I. ANTECEDENTES HISTÓRICO-JURÍDICOS.**

### **1. ÉPOCA PREHISPÁNICA.**

Los documentos históricos conservados hasta nuestros días respecto a los pueblos indígenas eran sin duda numerosos antes de la llegada de los colonizadores ibéricos. Ha sido por medio del estudio de éstas fuentes como se ha sabido acerca de las formas de vida y de gobierno de las poblaciones con las que trataron los españoles. En contraste, es muy poco lo que se sabe de los pueblos cazadores y recolectores, ubicados en el área denominada Aridoamérica, quienes ocuparon por mucho tiempo una posición marginal dentro del sistema virreinal y fueron encomendados a las órdenes religiosas. El conjunto burocrático-administrativo español se asentó en la región de Mesoamérica, por su importancia geopolítica y social como centro de decisión y desarrollo del Estado colonial.

Los hallazgos arqueológicos datan el establecimiento de los primeros grupos humanos en México alrededor de hace diez mil años, los fósiles de Tepexpan confirman lo anterior. De allí, se van dando al paso del tiempo formas de civilización un tanto primitivas; hasta la aparición de la bien llamada “cultura madre”, el pueblo de los habitantes de la región del hule: los olmecas.

La influencia de éste grupo se dejaría sentir en todas las demás sociedades humanas subsecuentes por toda Mesoamérica; llevando el avance de los conocimientos artísticos y tecnológicos a un nivel más elevado que poblaciones previas no habían conseguido. Al momento de su decadencia, nuevos pueblos ya estaban comenzando a dar muestras de su avance. Los míticos teotihuacanos, creadores de las Pirámides del Sol y de la Luna; los mayas en la península

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

yucateca con sus sorprendentes conocimientos matemáticos y astronómicos; los toltecas, artistas en toda la extensión de la palabra y divulgadores de la leyenda de Quetzalcóatl; y los mixtecos-zapotecos con sus insuperables trabajos en piedra y metal. Hasta encontrar al pueblo que logró al arribo de los españoles un Imperio sin poder rival alguno para la época: los mexicas o aztecas.

El imperio mexica estaba compuesto por diversas provincias que pagaban tributo. Se considera actualmente era más bien una especie de confederación de ciudades-estado con situaciones políticas variadas. Esta confederación abarcaba una gran cantidad de pueblos caracterizados por lenguas muy diferentes. En el centro geográfico se hallaban básicamente comunidades nahuas y hñah-ñu (otomíes). Al noroeste se encontraban los huastecos, los totonacas, los mazatecos; al sureste, los ya citados mixtecos y zapotecos; al sur, los mayas; al suroeste, los tlapanecas, los cuiclatecas; y al oeste los mazahuas y los matlatzincas.<sup>1</sup>

La consolidación de la hegemonía mexica sobre estos reinos, dio origen a una clase dirigente integrada por el tlatoani o señor supremo, los guerreros, los sacerdotes, los funcionarios y los comerciantes; o sea, los pochtecas, que comenzaron a disfrutar de privilegios importantes. Sin embargo, en la base de las ciudades en apogeo, se encontraban los macehuales (campesinos), quienes tenían derecho al usufructo de un terreno en el cual levantaban su casa y de una parcela para cultivar. Estas áreas territoriales recibían el nombre de calpulli, lo que ahora se conoce como comunidad indígena o localidad; cuya organización sociopolítica estaba configurada por una división territorial (barrios), y en algunas ocasiones, por unidades con base en el parentesco.

---

<sup>1</sup> Rodolfo Stavenhagen, *Derecho indígena y derechos humanos en América Latina*, México, El Colegio de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Su sistema educativo se basaba en la prudencia y la dedicación. Comenzaba en el hogar y se prolongaba hasta los doce años. La educación del varón estaba confiada al padre, y la de la niña a su madre. En estos primeros años, la enseñanza se limitaba a buenos consejos y a labores domésticas menores. El niño aprendía a llevar agua y leña, acompañaba a su padre al mercado y recogía los granos de maíz que hubieran caído al suelo. Por su parte, la niña observaba cómo su madre hilaba y cuando tenía seis años era enseñada a manejar el huso. A partir de los siete años y hasta cumplir los catorce, los varones aprendían a pescar y a conducir la canoa, mientras las niñas hilaban el algodón, barrían la casa, molían el maíz con el metate y trabajaban en el telar. Al cumplir los doce años los jóvenes podían ingresar en el Calmécac, reservado en un principio a los hijos de los dignatarios y comerciantes, o bien al Telpochcalli, la escuela del calpulli destinada a la gente del pueblo.

La caída del reino mexica se debió a la suma de varios factores. El temor de Moctezuma II al ver la posibilidad de dejar el poder a manos del dios Quetzalcóatl retornando tal como había predicho; circunstancia a la cual Hernán Cortés supo sacar ventaja. El descontento de los pueblos vecinos quienes no dudaron en aliarse a los conquistadores, incrementando su poder militar; creyendo lograr su independencia del señorío azteca. El final trágico no se hizo esperar; el 13 de agosto de 1521 marcó el inicio del sometimiento, humillación y degradación de los indígenas en las regiones nacionales las cuales con posterioridad sucumbirían a la ambición española. Situación que los siglos no han erradicado del todo aún hoy.

## **2. PERÍODOS COLONIAL E INDEPENDENTISTA.**

Al arribo de los conquistadores españoles, y más tarde con la implantación del régimen virreinal, las diferencias culturales existentes entre los pueblos mesoamericanos se fueron diluyendo de manera paulatina, ante la creación de una aglomeración única indiferenciada de "indios" subordinados y explotados; producto de la política colonial. Aún cuando cierto es se mantuvieron las identidades étnicas, se impusieron a ellas las nuevas ideas y costumbres españolas; originando un "híbrido" cultural, social e ideológico en dichas comunidades.

Cuando en 1680 apareció la Recopilación de Leyes de Indias existían, en teoría todas vigentes, una infinidad de disposiciones obligatorias para las Indias Occidentales.

Estas disposiciones, todas, tenían como fundamento generador a la Corona, pero provenían de fuentes prácticas tan variopintas, entre peninsulares y coloniales (el rey, el Consejo de Indias, las cortes, los virreyes, los visitadores, las audiencias, los gobernadores, las capitanías generales, las ciudades, las capitulaciones, la doctrina, los actos reglamentados "in fraganti", las instituciones indígenas que no se opusieran a los propósitos del Estado español, etc.), que desde el mismo siglo XVI ya la práctica jurídica y jurisdiccional de la Nueva España vivía enredada en un laberinto burocrático de cédulas reales, provisiones, instrucciones, decretos, ordenanzas, autos acordados, pragmáticas, reglamentos, constituciones, jurisdicciones especiales, circulares, sus respectivas competencias, etc. Gran parte de ellas contradictorias y casi en su totalidad casuísticas, que produjeron, dice el Dr. Floris Margadant, un derecho "desconfiado" y plagado de un tono "moralista e incluso social" que poco se avenía con las verdaderas intenciones de los españoles que pasaron a las Indias. No fue raro, por tanto, la objeción producida entre la realidad y la institucionalidad,

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

situación que hasta los reyes llegaron a aceptar mediante el célebre tratamiento de "obedézcase pero no se cumpla" dado a las leyes peninsulares.

La mencionada Recopilación de 1680 fue el resultado de muchos intentos previos y fue hasta ella cuando se consiguió, no del todo, meter en cintura a la anarquía jurídica y procedimental novohispana; comenzando por reducir su inverosímil número a sólo 6,400 leyes, que no son pocas, distribuidas en nueve libros con 218 títulos.

"El libro I -sintetiza Floris Margadant<sup>2</sup>- se refiere a la Iglesia, los clérigos, y a la educación.

"El libro II habla de las normas en general, del Consejo de Indias, las audiencias y respecto de los juicios de los bienes de difuntos.

"El libro III trata del virrey y de asuntos militares.

"El libro IV se refiere al descubrimiento de nuevas zonas, el establecimiento de centros de población, el derecho municipal, las casas de moneda y obrajes.

"El libro V contiene normas sobre gobernadores, alcaldes mayores, corregidores y aspectos procesales.

"El libro VI está dedicado a los problemas que surgen en relación con el indio; las reducciones de indios, sus tributos, los protectores de indios, caciques, repartimientos, encomiendas y normas laborales.

"El libro VII se refiere a cuestiones morales y penales. Allí, se insiste en que

---

<sup>2</sup> Guillermo Floris Margadant, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, Esfinge, México, 1986.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

los colonizadores casados no deben dejar a sus esposas en España, y, si vienen solos, deben dar fianza para garantizar su regreso dentro de dos años.

"El libro VIII contiene normas fiscales.

"El libro IX reglamenta el comercio entre la Nueva España y la metrópoli conteniendo normas, por ejemplo, sobre la casa de contratación, en Sevilla. Se declara competente para controversias sobre el comercio entre la Nueva España y España, el Consulado de Sevilla (9.6.22). Aquí encontramos también normas sobre la inmigración a las Indias y sobre el establecimiento del Consulado en México..."

A partir de este Código general, obligatorio para todas las Indias occidentales y Filipinas, resultó menos complicado saber a qué atenerse en la práctica jurisdiccional novohispana. En 1776 el rey Carlos III pretendió la elaboración de otro Código de Leyes de Indias, ajustado al tiempo que le tocó gobernar, del cual sólo el primer libro fue aprobado. De cualquier manera, conviene no olvidar que durante los años de conquista y los primeros de colonización, el derecho con mayor vigencia lo fue el derivado de las capitulaciones autorizadas por la Corona, cuya interpretación se prestó invariablemente al abuso en contra de los naturales.

Más adelante, durante la Guerra de Independencia, es de hacer notar que, en el lapso en donde se desarrollaban las acciones político-militares, hubo gran incorporación de nativos en los ejércitos insurgentes; quienes al conformar los niveles más bajos de la pirámide social de aquellos tiempos (recuérdense las castas también) no dudaron en unirse al movimiento. La existencia de las Leyes de Indias aún era vigente y dejó de serlo hasta la consolidación de la nueva Nación.

### **3. CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN.**

Al retomar José María Morelos y Pavón la lucha iniciada por D. Miguel Hidalgo y Costilla, implanta los ideales liberales en la creación del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814.

Por lo que atañe a la materia indígena, destacan por principio el artículo 7º y el 208; los cuales a la letra dicen:

*“Artículo 7º.- La base de la representación nacional es la población compuesta de los naturales del país, y de los extranjeros que se reputen por ciudadanos.”...*

*“Artículo 208.- En los pueblos, villas y ciudades continuarán respectivamente los gobernadores y repúblicas, los ayuntamientos y demás empleos, mientras no se adopte otro sistema; a reserva de las variaciones que oportunamente introduzca el Congreso, consultando al mayor bien y felicidad de los ciudadanos.”...*

Si bien en ninguna parte de la Constitución de Apatzingán se habla de forma literal de las poblaciones indígenas, en los artículos antes señalados se proclama su condición de igualdad en la integración de la sociedad mexicana de ese entonces; el artículo 7º es uno de los antecedentes históricos de nuestro actual Artículo 2º Constitucional.

Respecto del artículo 208, considera de manera tácita como forma de gobierno ideal para la nueva nación el sistema de carácter republicano. Otorga ante todo la facultad de la ciudadanía de disponer del orden más justo en concordancia con su bienestar colectivo.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Teresita Rendón Huerta, Derecho municipal. Porrúa, México 2002.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Se debe entender cuáles eran las aspiraciones del cura de Zitácuaro al dar luz a éste nuevo ordenamiento. Tenía como meta primordial el consolidar el naciente gobierno con un instrumento que le brindara legalidad y legitimidad a la lucha insurgente. Él deseaba una Constitución acorde a la situación del país, garante de la independencia del yugo español; en razón de la proximidad de la promulgación en la Nueva España de la Constitución Gaditana de 1812. En sus célebres “Sentimientos de la Nación” buscaba la génesis de leyes moderadoras de la riqueza y la indigencia, leyes que dieran incrementos a los jornales de los trabajadores con miras de erradicar los vicios; ordenamientos que eliminaran para siempre la esclavitud, la división de castas, las torturas, los impuestos gravosos; y la prohibición de intervenciones militares extranjeras, a menos de ser en calidad de ayuda al país. Solicitaba además el fraccionamiento de las haciendas para ser otorgadas a los más menesterosos a fin de cultivarles en su beneficio; entre otras diversas disposiciones cuyo fin era únicamente consagrar el bienestar común.

En síntesis, gran parte del contenido de la Constitución de 1814 es antecedente de la pelea por fraguar la democracia y el derecho social; esto se confirmaría en la Carta Magna de 1917. Más, ante todo ello, es la Constitución de Apatzingán la primera Carta del México libre y progresista.

#### **4. CONSTITUCIÓN DE 1824.**

Al término de la Guerra de Independencia, los indígenas accedieron a las libertades y derechos de los demás sectores de la población, pero en muchos casos fueron objeto de leyes y reglamentos especiales, que los mantuvieron en condiciones de marginación e inferioridad con respecto a la población mestiza y blanca. Al expandirse la frontera agrícola y ganadera, y al desarrollarse las relaciones capitalistas de producción en el campo (trabajo asalariado, producción

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

de cultivos comerciales, inversión de capital en la propiedad agraria, crecimiento de la infraestructura económica en el medio rural), los pueblos indígenas comenzaron a padecer despojos masivos de sus territorios y varios fueron obligados a desplazarse a las regiones más inhóspitas.

Al promulgarse el Acta Constitucional de la República Mexicana de 1824, a comparación del Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana (1814), únicamente se aborda a las comunidades indígenas en el artículo 50, el cual establecía lo siguiente:

*“Artículo 50.- Las facultades exclusivas del congreso general son las siguientes:  
11. Arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes estados de la federación y tribus de los indios;... “*

Se estableció como facultad del Congreso de la Unión arreglar el comercio con las naciones extranjeras, lo mismo que entre los diferentes estados de la Federación y las *tribus de indios*, disposición que se reiteró en el artículo 49, fracción XI, de la primer Constitución Federal de México como país independiente, promulgada el 4 de octubre de 1824.<sup>4</sup> Lo primero por indicar es que esta disposición constitucional estaba fuera de contexto, no respondía a una realidad social y por tanto ningún derecho representaba para los pueblos indígenas porque sus problemas iban más allá de asuntos comerciales. La única explicación coherente sobre la inclusión de esta disposición en nuestra primera Carta Magna apunta a que fue copiada textualmente del artículo 1.8.3. de la Constitución

---

<sup>4</sup> Jorge Sayeg Helú, *El nacimiento de la república federal mexicana, SEP-SETENTAS*, México, 1974, pp. 115-123.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Federal de los Estados Unidos de América, en donde el Estado había reconocido *status* jurídico a los indígenas, aún bajo la tutela de él.<sup>5</sup>

### **5. CONSTITUCIÓN DE 1857.**

Al momento de la génesis de la Constitución Federal de 1857 se volvió a debatir respecto el tema de los autóctonos, más a pesar de las múltiples intervenciones para que se legislara reconociendo algunos derechos a los pueblos indígenas, fundamentalmente a la tierra, se impuso la visión liberal de esa época y el asunto se dejó para tiempos futuros. De esa manera las prerrogativas de las comunidades indígenas fueron borradas de la Carta Magna y pasarían varias décadas para que volvieran a ingresar a ella.

Concluida la Guerra de Reforma, y liquidado el régimen extranjero de Maximiliano de Habsburgo, las ideas liberales comienzan a establecer un nuevo orden social como nunca antes visto en México. Sin embargo, en lo tocante a los pueblos indígenas, la labor legislativa fue pobre e incluso, perjudicial. Se inicia la privatización de las tierras comunales indígenas, lo cual trae mayores problemas al gobierno juarista. En cuanto a la labor pedagógica del Estado, existió un total abandono educativo y cultural de las comunidades indígenas. Y, si no fuera suficiente, se inician las guerras de castas en las poblaciones mayas del sur del país. Sería con el comienzo de las luchas revolucionarias lo que daría como fruto la inclusión de sus derechos en la Constitución de 1917.

---

<sup>5</sup> Bartolomé Clavero Salvador, Teorema de O'Reilly: incógnita constituyente en indoamérica, Centro de estudios constitucionales, Separata de la revista española de derecho constitucional, Madrid, Año 17, Número 49, 1997, pp. 44.

### **6. EL CONSTITUYENTE DE 1917.**

Como consecuencia de lo citado en el tema anterior surgieron los latifundios agrícolas y ganaderos, sentando sus reales en los territorios de los pueblos indígenas e incorporándolos al sistema de servidumbre, peones "acasillados", es decir, sin libertad de moverse de la propiedad en que trabajaban. La explotación de la mano de obra indígena y el acaparamiento de sus tierras generaron los conflictos de castas, como la guerra del Yaqui en Sonora, o la de Yucatán durante el siglo XIX, que habrían de culminar en la Revolución Mexicana de 1910.

Cuando estalló la Revolución, los indígenas participaron en ella esperanzados en recuperar su patrimonio. Pero los resultados no estuvieron a la altura de sus expectativas: el derecho de restitución de la tierra de la cual fueron despojados, lo plasmó el Congreso Constituyente en el artículo 27 de la norma suprema elaborada en Querétaro el año de 1917, mas no con sus características de territorio sino en calidad de ejido o comunidad agraria. Además, en el mencionado artículo se reservó para la Nación la propiedad originaria de las tierras y aguas, con lo cual se mantuvo el principio del derecho de conquista, esgrimido por la Corona española en el siglo XVI para justificar la usurpación de las tierras indígenas.

La Constitución de 1917 reconoció el derecho a la tierra de las comunidades que la poseían bajo el régimen de bienes comunales, y a los antiguos pueblos se las devolvió bajo un nuevo régimen, llamado ejido. De la misma manera, impulsó la educación, la salud y la participación más activa de los indígenas en la economía nacional con el propósito de integrarlos en la cultura nacional. Sin embargo esas soluciones no correspondían a sus necesidades y por lo mismo no resolvían sus problemas. En primer lugar, la vía legal para que los pueblos indígenas accedieran a la tierra era la comunidad agraria, pero ni todas las comunidades agrarias que se constituyeron fueron indígenas ni todas las

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

comunidades indígenas eran agrarias; al lado de ellas también existieron y existen comunidades agrarias formadas por mestizos, lo mismo se encuentran pueblos indígenas que por una u otra razón quedaron dentro del régimen agrario ejidal o de la pequeña propiedad. Por otro lado, el municipio se constituyó tomando en cuenta las relaciones que los grupos de poder locales establecieron con el poder regional, del estado y aún el nacional, pero nunca atendiendo a las condiciones de los pueblos indígenas. Todavía más, al constituirse los municipios se les despojó prácticamente de todos los poderes que antes habían ejercido, reservándoles sólo los servicios públicos.<sup>6</sup>

Por esas razones, en pleno siglo XXI los pueblos y comunidades indígenas todavía andan reclamando la devolución de sus tierras y el reconocimiento de sus territorios; al mismo tiempo están luchando por espacios de poder donde puedan desarrollarse como pueblos, como sujetos de derechos colectivos. En conclusión, la Constitución de la República emanada de la revolución de 1917, aún cuando ha sido calificada de muy avanzada en derechos sociales, siguió ignorando la existencia en el país de los pueblos indígenas y sólo legisló sobre su derecho de acceso a la tierra.

---

<sup>6</sup> Francisco López Bárcenas, *Legislación y derechos indígenas en México*. Casa Vieja-Ce-Ácatl, México, 2002.

## **CAPÍTULO II. MARCO JURÍDICO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS EN EL DERECHO EXTRANJERO Y EN EL DERECHO MEXICANO.**

### **1. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL.**

#### **A) CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL BRASIL.**

Brasil es el país latinoamericano con la más baja proporción de indígenas en América Latina, con aproximadamente 350 mil habitantes, o sea, poco más del 1.5 por ciento. Antes de la invasión y conquista portuguesa a principios del siglo XVI, sin embargo, se calcula que la población nativa ascendía a unos 5 millones de individuos.

El contraste con la organización social de este país respecto de quienes vivían bajo la dominación azteca en Mesoamérica es notorio. Si bien allí existía una organización estatal y una sociedad de clases relativamente compleja basada en la agricultura, en Brasil los indígenas vivían en pequeñas sociedades tribales que se dedicaban mucho más a la caza y recolección que a la agricultura. El contacto con los europeos fue desastroso, puesto que, al igual que los indígenas en México, esta población carecía de las defensas biológicas para los diversos virus y bacterias traídos al continente desde Europa. Sumando a esto las grandes pérdidas de población como producto de la guerra de resistencia contra los invasores, así como los trabajos forzados a los que fueron sujetos, el etnocidio adquirió proporciones enormes y se llegó al exterminio de una gran cantidad de los pueblos indios existentes.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Hacia el siglo XXI, sin embargo, la población indígena del Brasil se encuentra en franca recuperación demográfica y política. La demarcación de las tierras indígenas ha sido más avanzada entre más cercano ha sido el contacto con la población de origen europeo. A la inversa, entre más distantes han sido los grupos indígenas, con tierras de potencial económico desconocido para el capitalismo, el proceso de demarcación legal de las tierras ha sido casi inexistente. Es en estas áreas de mayor densidad demográfica de los indios donde la situación legal de sus tierras es más incierta.

Las Constituciones brasileñas han garantizado a los indios las tierras que éstos ocupan. Esta ocupación quedó definida en la Constitución de 1988, en el artículo 231, parágrafo 1, según el cual son tierras tradicionalmente ocupadas por los indios aquellas habitadas por ellos con carácter permanente, las utilizadas para sus actividades productivas, las imprescindibles para la conservación de los recursos ambientales necesarios para su bienestar y las necesarias para su reproducción física y cultural, según sus usos, costumbres y tradiciones.

Las tierras indígenas no están todavía completamente regularizadas, a pesar del precepto constitucional que estipulaba que lo fuesen antes de 1993. En junio de 1996, de las 554 áreas, 148 se encontraban demarcadas y registradas. Corresponden a un total de cerca de 45 millones de hectáreas, o sea, poco menos de la mitad del área total de las tierras indígenas.

Otras áreas se encuentran en fases diferentes de regularización: hay desde áreas a identificar, generalmente asociadas a grupos aislados, áreas delimitadas y áreas demarcadas físicamente pero sin homologación y registro. Las demarcaciones son necesarias más no suficientes para la protección de las tierras indígenas, que sufren invasiones de varias naturalezas. Mineras, madereras, dueños de haciendas, son fuentes de innumerables conflictos. En el estado de Ceará, compañías de tratamiento de coco invaden las tierras de los indios Tremembé, e indios Tapeba viven confinados en un mangué en los alrededores de

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Fortaleza, en una parcela de su área. En varias regiones, las grandes haciendas expulsan a los posseiros (aquellos que tienen la posesión legal de la tierra) hacia las tierras indígenas, creando violencia entre los desposeídos. Obras de infraestructuras, como carreteras e hidroeléctricas, también han venido incidiendo en áreas indígenas, creando situaciones de grandes conflictos.

Los indios son, desde el Código Civil de 1916, tutelados por el Estado brasileño, equiparados a menores entre 16 y 21 años. Ello significa un apoyo del Estado para impedir que sean lesionados, pero con frecuencia dicho apoyo se ha traducido en un abuso de poder.<sup>7</sup> El órgano que, de 1910 a 1976, ejerció esa tutela fue el Servicio de Protección al Indio (SPI), que fue disuelto en medio de denuncias de corrupción. Fue sustituido por la Fundación Nacional del Indio (FUNAI), que también ha sido objeto de críticas, e incluso acusada de maquinación, por ejemplo, con madereras. Desde la Constitución de 1988, los indios han visto reconocida su iniciativa judicial y cuentan con la protección adicional del Ministerio Fiscal. Esta nueva situación ha dado importantes frutos.

Las organizaciones indígenas han estado adquiriendo relevancia y representatividad, apoyadas en una red de ONG, de antropólogos y de la misma Iglesia Católica. Es notable la presencia, entre los líderes, de indios quienes tuvieron sus primeros contactos con otros brasileños durante su adolescencia, pero que consiguen comprender sus mecanismos políticos.

Mientras en los años 50 y 60 se vislumbraba la desaparición de los indios, hoy se constata una recuperación demográfica y un resurgir de las etnias que se ocultaban ante el prejuicio. Igualmente, todavía son - se lamentan los que los consideran como impedimentos para el desarrollo - pocos indígenas para mucha tierra. Este juicio de valores puede ser invertido, una vez que se puedan analizar

---

<sup>7</sup> Jorge Alberto González Galván, *Constitución y derechos indígenas*. Serie Doctrina Jurídica, número 92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

los posibles beneficios: los indios han venido conservando en grandes extensiones de la Amazonia, una gran riqueza en biodiversidad y una sabiduría acumulada cuyo valor de mercado todavía no se reconoce. La valorización adecuada de dichos recursos - diversidad genética y conocimientos - y una política que permita la continuación de un modo de explotación no destructiva de la naturaleza, pueden garantizar a los indios un futuro en Brasil y a Brasil la conservación de su diversidad cultural y natural.

### **B) CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA.**

Los pueblos indígenas colombianos gozan de un marco constitucional y legislativo progresista en cuanto a sus derechos que proclaman su neutralidad activa, así como su compromiso por la paz. Generalmente, las disposiciones constitucionales regulan lo inherente a la tierra, educación y costumbres de manera semejante a como lo son en otros países latinoamericanos. Empero, por su situación especial originada por el conflicto entre las fuerzas del Estado y las guerrillas, esas comunidades continúan atrapados entre el fuego de esos protagonistas que usurpan sus territorios menoscabando la autonomía reconocida por la Constitución. Golpeados durante décadas por un conflicto interno de una brutalidad y complejidad extrema, la integridad étnica y cultural de las comunidades indígenas colombianas se encuentra muy amenazada.<sup>8</sup>

Se constata la vulnerabilidad de la supervivencia cultural indígena y se da cuenta de los efectos devastadores del problema: asesinatos, tortura, desplazamientos masivos, desapariciones forzadas, reclutamiento contra la voluntad de los jóvenes, violaciones contra mujeres indígenas y ocupación de sus

---

<sup>8</sup> Gisela González Guerra, comp., *Derechos de los pueblos indígenas, legislación en América Latina*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1999.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

territorios por parte de los grupos armados y actores ilícitos. Se está dando una creciente militarización de las comunidades indígenas y numerosas violaciones a los derechos humanos contra sus miembros; la suerte de algunos pueblos es tal que prácticamente se encuentran en vías de extinción. Tres pueblos de la Amazonía colombiana se hayan en una situación de supervivencia extremadamente precaria.

En efecto, es atroz que los numerosos actos de violencia y ejecuciones selectivas perpetradas por los actores armados de todos los grupos, se hayan producido en contra de autoridades indígenas, médicos tradicionales y guías espirituales.

El proceso de desmovilización de los paramilitares conducido por el gobierno colombiano conlleva a su concentración en diferentes zonas cercanas a territorios indígenas, lo que ha aumentado la inseguridad existente al interior de las comunidades. Falta a este proceso un marco jurídico que respete los principios de verdad, de justicia y de reparación así como el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas tal como se encuentra estipulado en la Constitución colombiana.

Se concluye, en el caso de las comunidades autóctonas de Colombia, el Estado tiene demasiado por hacer a fin de lograr se respete su derecho a la autonomía y de tomar las medidas respectivas encaminadas a evitar que éstos pueblos desaparezcan. Todo ello en apoyo de sus obligaciones constitucionales.

### **C) CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR.**

Puntualizando más allá de lo preceptuado en la legislación ecuatoriana, se analiza el contexto real de la sociedad indígena de ese país. El movimiento indígena ecuatoriano de finales de los años ochenta e inicios de los noventa es

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

uno de los primeros en América Latina el cual propone un programa étnico-cultural, reclamando su carácter de pueblos y nacionalidades indígenas en su calidad de descendientes de las culturas originarias, portadores de formas particulares de entender las relaciones de los seres humanos entre sí y de estos con la naturaleza. Su punto de partida son las comunidades. Las exigencias principales giran en torno a demandas concretas de carácter reivindicativo, como la lucha legitimada por su alcance territorial, y a políticas globales de interés del conjunto de la sociedad, como el reconocimiento del carácter multicultural y plurinacional del país.

La presencia organizada y combativa de los pueblos y nacionalidades indígenas del Ecuador provocan una auténtica reforma cultural entre 1990 y el 2003; sacuden las percepciones del conjunto de los habitantes, obligando a revalorizar la cuestión indígena que atraviesa a toda la población, no sólo a los pueblos ligados directamente a las culturas originarias, sino también al conjunto de los habitantes mestizos, a quienes quinientos años de dominación impusieron la negación de sus orígenes.

El aparato gubernamental sufrió mutaciones notables, y a la par surgieron nuevos procesos de cooperación: por un lado se crearon organismos para atender las demandas indígenas como el Consejo de Nacionalidades y Pueblos del Ecuador (CODENPE), el Programa para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y Negros del Ecuador (PRODEPINE), la consolidación de la Dirección Nacional de Educación Bilingüe (DINEIB); y por otro, algunos dirigentes fueron invitados para comprometerse en instancias oficiales, como en el ministerio de Bienestar Social. En 1998 las reformas constitucionales reconocieron el carácter multicultural e incorporaron los derechos de los pueblos indígenas a la constitución del Ecuador.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Jorge Alberto González Galván, *Constitución y derechos indígenas*. Serie Doctrina Jurídica, número 92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

El contexto histórico presionó para la creación del movimiento indígena como sujeto político, así como factores externos como la aplicación del modelo neoliberal, la creciente resistencia social a su implementación, la crisis de los partidos políticos tradicionales, así como también factores internos como la crisis del socialismo, la quiebra del movimiento obrero. Una diversidad teórica e interpretativo limitada ante los cambios provocados en el mundo dieron celeridad a este proceso.

Es precisamente en el desenvolvimiento de su carácter político donde se evidencian las potencialidades y las limitaciones, en especial en dos acontecimientos de enorme trascendencia: la revuelta social la cual derrocó al presidente Mahuad en el año 2000 y el triunfo en las elecciones presidenciales del 2002 del coronel Gutiérrez.

A estas alturas es evidente que la principal organización indígena sufre de la insuficiencia de un proyecto político cuyo eje central es la construcción de un Estado plurinacional, la estrechez de una base social que no construye un bloque de alianzas fuertes con otros sectores de los explotados-excluidos, y la pérdida de direccionalidad política ante el conjunto del programa hegemónico en implementación.

### **D) CONSTITUCIÓN DEL ESTADO ESPAÑOL.**

Si bien es cierto que en el Estado español no existen comunidades indígenas, uno de los aspectos a analizar –de sumo interés en la problemática indígena- es el concerniente a las regiones autónomas; puesto que su estudio puede plantear una vía alterna la cual pueda dar una debida atención y solución a la causa autóctona.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

La Constitución española de 1978, aún cuando se fundamenta en y proclama desde su primer título la indisoluble unidad de la nación, reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran. Sobre este derecho, determinadas provincias con características históricas, culturales y económicas comunes, los territorios insulares y las provincias con entidad regional histórica han accedido a su autogobierno, constituyéndose en comunidades autónomas con arreglo a lo previsto en la Constitución y en los respectivos estatutos de autonomía. Las comunidades autónomas tienen símbolos propios, como la bandera, el escudo y el himno. En algunas de ellas coexiste el español con otra lengua oficial, como es el caso de Galicia y la lengua gallega.

A partir de la Constitución de 1978, todo el territorio de España se halla estructurado en comunidades autónomas, salvo Ceuta y Melilla, ubicadas en la costa norte del continente africano, que reciben la consideración de ciudades autónomas. Las comunidades autónomas son: Andalucía, Aragón, Principado de Asturias, Islas Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Castilla-La Mancha, Cataluña, Comunidad Valenciana, Extremadura, Galicia, Comunidad de Madrid, Región de Murcia, Comunidad Foral de Navarra, País Vasco y La Rioja. Siete de las comunidades autónomas son uniprovinciales, es decir, están formadas por una única provincia; las otras diez comunidades son pluriprovinciales.

En el marco de la Constitución, los estatutos de autonomía son la norma institucional básica de cada comunidad una vez aprobados por el Congreso y el Senado, así como por sus respectivos parlamentos. El Estado los reconoce y ampara como parte integrante del ordenamiento jurídico. Deberán contener, cuando menos, la denominación de la comunidad, la delimitación de su territorio, la denominación, organización y sede de las instituciones autonómicas, así como las competencias asumidas dentro del marco constitucional, del mismo modo que las bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

La organización institucional regional se basa en las siguientes instituciones: una asamblea legislativa, formada por diputados, que recibe diferentes nombres en cada comunidad autónoma y se encarga de elegir al presidente de la comunidad, elaborar las leyes autonómicas, aprobar los presupuestos y controlar las acciones del gobierno autonómico; un consejo ejecutivo o de gobierno, formado por consejeros y un presidente que lo dirige, con funciones directivas y administrativas en las diferentes áreas en las que la comunidad tiene competencia (medio ambiente, cultura, educación, urbanismo, etc.); y un tribunal superior de justicia, que culmina la organización judicial en el ámbito territorial de la comunidad, sin perjuicio de los casos que corresponda conocer al Tribunal Supremo.<sup>10</sup>

Hay materias cuya asunción no es posible por parte de las comunidades, al ser de competencia exclusiva del Estado, si bien este podrá transferir o delegar en ellas, en determinados casos, facultades correspondientes a materias de titularidad estatal. El Estado podrá también dictar leyes que establezcan los principios necesarios para armonizar las disposiciones normativas de las comunidades autónomas, aun en supuestos de materias atribuidas a la competencia de estas, cuando así lo exija el interés general.

Todas estas particularidades analizadas pueden ser tomadas en cuenta en el caso de los pueblos indígenas a la hora de crear nuevas leyes o reformas para poder dar cabida y regular, si así fuera en su momento, a los municipios o regiones autónomas indígenas. Se demuestra además, que puede existir armonía con el Estado sin vulnerar en ningún momento el Pacto Federal.

---

<sup>10</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica, México, 1995.

### **E) ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.**

Los pueblos indígenas viven en amplias zonas de la superficie de la Tierra. Repartidos por el mundo, desde el Ártico hasta el Pacífico Sur, ascienden aproximadamente a unos 300 millones de personas. Según una definición, son denominados pueblos indígenas o aborígenes, los descendientes de las personas que habitaban un país o una región geográfica en el momento en que llegaron poblaciones de culturas u orígenes étnicos diferentes. Los recién llegados se convirtieron más tarde en el grupo dominante mediante la conquista, la ocupación, la colonización o por otros medios.

En 1970 la *Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías* recomendó se llevara a cabo un estudio general y completo del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. En 1971, el Sr. José R. Martínez Cobo (Ecuador) fue nombrado Relator Especial para dicho estudio, en el que se debían proponer medidas nacionales e internacionales para eliminar la discriminación. Su informe final fue presentado a la Subcomisión durante los años 1981 a 1984.

El Relator Especial abordó una amplia gama de cuestiones de derechos humanos. Entre éstas se incluían una definición de las poblaciones indígenas, el papel de las organizaciones intergubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales, los principios básicos y la eliminación de la discriminación en materia de derechos humanos, así como áreas especiales de acción en esferas tales como la salud, la vivienda, la educación, la lengua o idioma, y la cultura y las instituciones sociales, culturales y jurídicas, el empleo, la tierra, los derechos políticos, los derechos y prácticas religiosos, y la igualdad en la administración de justicia. Sus conclusiones, propuestas y recomendaciones son un hito importante en el estudio por las Naciones Unidas de los problemas de derechos humanos con

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

que se enfrentan los pueblos indígenas; muchas de ellas se estudian todavía y otras se han incorporado en resoluciones de la Subcomisión.

En su resolución 1994/45, de 26 de agosto de 1994, la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías aprobó el proyecto de declaración y lo presentó a la Comisión de Derechos Humanos para que ésta lo examinara.

La Comisión de Derechos Humanos, en su resolución 1995/32, de 3 de marzo de 1995, estableció un Grupo de Trabajo abierto que se reuniría entre periodos de sesiones para examinar el texto presentado por la Subcomisión y elaborar un proyecto de declaración para que fuera examinado y aprobado por la Asamblea General en el marco del Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004). La Asamblea General afirmó que la aprobación de esa declaración era uno de los principales objetivos del Decenio.<sup>11</sup>

México tuvo una participación muy activa en las negociaciones de la Declaración por la enorme importancia que tiene el tema para el país. Por ello, organizó en septiembre de 2005 un seminario-taller internacional en Pátzcuaro, Michoacán, con la participación de representantes indígenas y gubernamentales para buscar un entendimiento sobre los puntos más controvertidos de la Declaración: Libre determinación de los pueblos; tierras, territorios y recursos naturales; y disposiciones generales: derechos colectivos y derechos de terceros, principalmente

---

<sup>11</sup> Los derechos de los pueblos indígenas. Compendio de leyes y estatutos legales a nivel internacional. Cuadernos de apoyo del sistema integral de información y documentación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, marzo, 1998.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

La creación del Consejo de Derechos Humanos forma parte de la reforma al Sistema de las Naciones Unidas, propuesta originalmente por el Secretario General de la Organización, Kofi Annan, y enriquecida y aprobada por la Asamblea General de la ONU, en abril de 2006. El nuevo Consejo, con un estatus de filial de la Asamblea General, celebra reuniones todo el año, tiene representación geográfica equitativa y examina constantemente la situación de los derechos humanos en los países que lo conforman.

El objetivo principal del Consejo será fungir como el principal foro de las Naciones Unidas para el diálogo y la cooperación en materia de derechos humanos. Su atención estará centrada en ayudar a los Estados Miembros a cumplir con sus obligaciones relacionadas con derechos humanos por medio del diálogo, el desarrollo de capacidades y la asistencia técnica. El Consejo también hará recomendaciones a la Asamblea General para impulsar un mayor desarrollo del derecho internacional en el campo de los derechos humanos.

La *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* fue adoptada el 29 de junio pasado durante la *Primera sesión del Consejo de Derechos Humanos* de la ONU, después de 21 años de trabajo del grupo encargado de elaborar la misma, mediante la votación del proyecto de resolución A/HRC/1/L.3 presentada por Perú y patrocinada por 44 países (entre miembros y no miembros del Consejo de Derechos Humanos).

El texto de la Declaración que se adoptó fue la propuesta-compromiso presentada por el Presidente-Relator del Grupo de Trabajo como resultado de las propuestas presentadas tanto por los Estados como por los representantes indígenas durante el 11º periodo de sesiones (diciembre 2005 – enero 2006) y que se encuentra contenido en el documento E/CN.4/2006/79

# LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

La *Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* es un texto de carácter aspiracional que no es de cumplimiento obligatorio. Sin embargo, como todas las declaraciones de derechos humanos tiene una importante fuerza moral, y motiva a los Estados a incluir reformas en sus constituciones y legislaciones internas, que sean congruentes con esta Declaración.

## PRINCIPALES PUNTOS DE LA DECLARACIÓN.

### 1. Derecho a la libre determinación

El *derecho a la libre determinación* de los pueblos indígenas, fomenta una nueva relación con el Estado en un espíritu de asociación que fortalece la paz, el desarrollo y logro de objetivos comunes. El reconocimiento del *derecho a la libre determinación* de los pueblos indígenas permite prevenir su discriminación y opresión y, de esta manera, propiciar soluciones tendientes a corregir las injusticias históricas.

### 2. Derecho a las tierras, territorios y recursos naturales

Este derecho se encuentra contenido principalmente en los Artículos 25 al 30 de la Declaración. Con respecto al Artículo 25 se debe resaltar que el término 'territorios' hace alusión al *espacio material* que permite la supervivencia de los pueblos indígenas como tales, a través de la reproducción de su cultura, y no significa de ninguna forma o equivale al 'territorio nacional' o al 'Estado-Nación'.

Por su parte, el Artículo 26 destaca el derecho de los pueblos indígenas a las tierras, territorios y recursos que poseen en razón de la propiedad tradicional u otra forma tradicional de ocupación o utilización, así como a los que hayan adquirido de otra forma.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Esta Declaración expresa en su Artículo 27 el derecho que tienen los pueblos indígenas a la *reparación* por las tierras, los territorios o los recursos que hayan poseído u ocupado tradicionalmente o utilizado de otra forma y que hayan sido confiscados, tomados o dañados, sin su *consentimiento libre, previo e informado*. Esta reparación puede llevarse a cabo por medios que contemplan la restitución y si esto no es posible, mediante una indemnización justa, imparcial y equitativa.

### 3. Derecho al consentimiento libre, previo e informado

En relación con los derechos a las tierras, territorios y recursos naturales y otros contenidos en esa Declaración, se pone de relieve el derecho de los pueblos indígenas a ser consultados, y además emitan su consentimiento de forma libre, previa e informada, lo que reafirma e incide en las relaciones armoniosas entre el Estado y los pueblos indígenas.

### 4. Derecho al desarrollo integral

Se destaca la gran contribución de los pueblos indígenas a la diversidad y riqueza de las civilizaciones y las culturas y por ende, su derecho a mantener y desarrollar sus sistemas o instituciones políticas, económicas y sociales... (Artículo 21); su derecho a determinar y a elaborar prioridades y estrategias para el ejercicio de su derecho al desarrollo... (Artículo 23); así como su derecho a mantener, controlar, proteger y desarrollar su patrimonio cultural, sus conocimientos tradicionales, sus expresiones culturales tradicionales y las manifestaciones de sus ciencias, tecnologías, [...] y su derecho a mantener, controlar, proteger y a desarrollar su propiedad intelectual de su patrimonio intelectual (Artículo 29).

### 5. Los derechos colectivos y los derechos humanos y los derechos de terceros

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Un aspecto fundamental lo constituye el reconocimiento de los derechos colectivos en el marco del sistema actual del derecho internacional de los derechos humanos. En la negociación de la Declaración fue fundamental la inclusión, durante el 11º periodo de sesiones del Grupo de Trabajo encargado de elaborar el proyecto de Declaración (diciembre 2005 y enero-febrero 2006), de la propuesta del párrafo 18 bis, presentada por el Reino Unido y Guatemala.

La comunidad mundial ha reconocido hace tiempo que las culturas y los idiomas peculiares de los pueblos indígenas forman parte del patrimonio cultural de la humanidad y merecen ser protegidos. Más que un medio de comunicación cotidiana, el idioma es el medio de transmisión de la cultura y la identidad.

Varios gobiernos han declarado que son conscientes de los graves problemas con que se enfrentan los pueblos indígenas que viven en sus territorios y de los factores que les han situado entre los grupos más vulnerables de sus respectivas sociedades. En algunas partes del mundo se ha establecido un diálogo permanente. En otros lugares se han entablado y, están en marcha, negociaciones directas entre los pueblos indígenas y los gobiernos con el fin de mejorar las relaciones y garantizar una protección más efectiva de los derechos de las poblaciones indígenas.

En algunos países se han establecido instituciones autónomas y otros programas concebidos especialmente para los pueblos indígenas, en los planos local y regional. Con estas iniciativas se pretende mejorar las condiciones en esferas tales como la salud, la vivienda, el trabajo y la educación y contribuir lo más posible a la conservación de los estilos de vida y las culturas tradicionales.

En los últimos años, algunos gobiernos han modificado sus constituciones y legislaciones para dar cabida al carácter multicultural de la sociedad nacional.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

También se han realizado algunos progresos en lo que atañe a restituir las tierras indígenas y garantizar su propiedad colectiva.

Se ha acrecentado rápidamente la participación de las Naciones Unidas en la labor de fomento y protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Por otro lado, es importante resaltar la actividad del Parlamento Europeo, el cual ha desempeñado un importante papel en la integración de los asuntos indígenas en el trabajo de las instituciones europeas. A lo largo de los años, el Parlamento ha enfatizado la necesidad de proteger los derechos indígenas y ha solicitado en reiteradas ocasiones a la Comisión y al Consejo la implementación de medidas con el objeto de considerar expresamente los asuntos indígenas.

El Parlamento ha aprobado distintas resoluciones relacionadas con los pueblos indígenas, entre las que destaca la Resolución sobre las medidas necesarias para una protección efectiva de los pueblos indígenas. En ella, la Cámara de Representantes Europea declara que «los pueblos indígenas tienen derecho a ser dueños de su propio destino, eligiendo sus instituciones, su estatuto político y su territorio» y atestigua las aportaciones de los pueblos indígenas al patrimonio común de la humanidad, destacando su papel en la conservación del ambiente.<sup>12</sup>

Además, la Resolución se refiere al derecho de estos pueblos a poseer y utilizar sus tierras tradicionales; a ser defendidos y oportunamente informados sobre sus derechos, dando preferencia a la utilización del derecho consuetudinario para juzgar los delitos, siempre que éste no actúe en perjuicio de los derechos humanos reconocidos internacionalmente; a recibir una compensación en caso de

---

<sup>12</sup> Aspectos nacionales e internacionales sobre derecho indígena; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

privación de sus derechos; y a que se respeten los tratados y otros acuerdos signados en el pasado con los Estados en los que habitan.

Por último, el Parlamento establece criterios de financiación de proyectos que consideren los derechos de los pueblos indígenas, asociándolos directamente en su ejecución. Criterios que de la misma manera promuevan la formación específica de los funcionarios europeos que desarrollen información técnica y jurídica destinada a los representantes de los pueblos indígenas, y que destinen líneas presupuestarias consecuentes con la defensa de sus derechos; buscando ante todo una eficaz procuración y defensa.

El cierre de la Resolución es una petición a los Estados miembros para que se adhieran al Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes e inviten a otros Estados a hacer lo mismo.

### **F) ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO: CONVENIO 169.**

El día veintisiete del mes de junio del año de mil novecientos ochenta y nueve, se adoptó en la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la Septuagésima Sexta Reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El citado Convenio fue aprobado en México por la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión el día once del mes de julio del año de mil novecientos noventa, según Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día tres del mes de agosto del propio año.

El instrumento de ratificación, firmado por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el día trece del mes de agosto del año de mil novecientos noventa, fue

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

depositado ante el Director General de la Organización Internacional del Trabajo el día cinco del mes de septiembre del mismo año. En consecuencia, para su debida observancia, se promulgó el Decreto correspondiente, el veinticinco de septiembre del año de mil novecientos noventa.

La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión, se celebró para observar las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales de 1957; recordando los términos de 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 numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación.

Se considera que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de reconocer las aspiraciones de esos pueblos a 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. Se ha observado que en muchas partes del mundo esos pueblos 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 sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión. Así también se recuerda la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales. Motivos por los cuales se siguen elaborando disposiciones las cuales han sido establecidas con la colaboración de

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

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 del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones en beneficio de las comunidades indígenas del mundo.<sup>13</sup>

### **G) UNIÓN EUROPEA.**

La Unión Europea comenzó a desarrollar una política sobre pueblos indígenas hace relativamente poco tiempo. Las distintas Direcciones Generales de la Comisión Europea empezaron a plantearse la necesidad de elaborarla en 1992, con la celebración de la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), y 1993, proclamado por la Asamblea General de las Naciones Unidas como Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo.

El interés que se ha manifestado en sus documentos para crear asociaciones con estos pueblos radica en el convencimiento de que no es posible alcanzar los objetivos de erradicación de la pobreza, consecución de un desarrollo sostenible y consolidación del respeto de los derechos humanos y la democracia sin tomar en consideración sus propias visiones y perspectivas y sin garantizar su plena participación.

---

<sup>13</sup> José Emilio Rolando Ordoñez Cifuentes e Ignacio Zaragoza Ángeles, coordinadores; Aplicación del Convenio 169 de la O. I. T. Análisis interdisciplinario. estudio de casos. XIV Jornadas Iascasianas internacionales. Serie Doctrina Jurídica, Número 294, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

La primera vez que se hizo referencia a los pueblos indígenas en la agenda del Grupo de Cooperación para el Desarrollo del Consejo fue en 1997. Las discusiones generadas durante la sesión del Grupo concluyeron con una invitación a la Comisión Europea para que elaborase un documento de trabajo en el que pudieran plantearse las necesidades de los pueblos indígenas y los potenciales caminos de apoyo que desde el entorno europeo se les pudieran brindar.

La Comisión inició entonces la preparación de un informe, que fue elaborado sobre la base de amplias consultas con las organizaciones de los pueblos indígenas y las ONG, presentado en mayo de 1998 y seguido de la adopción, por parte del Consejo, de una resolución en la que se toma especialmente nota de los distintos instrumentos internacionales de importancia para los pueblos indígenas, en particular la Resolución de las Naciones Unidas sobre el Decenio Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo, la Declaración de Río de 1992, el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), la Declaración de Viena de 1993 y el Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El informe destaca la diversidad de los pueblos indígenas, expresada a través del valor incalculable que tienen sus culturas e identidades en el logro del desarrollo sostenible, su papel fundamental en la conservación y el uso de la diversidad biológica y su especial vulnerabilidad, lo que suele provocar su marginación en los procesos de desarrollo. Después de analizar distintas políticas y estrategias de los estados miembros, algunos organismos multilaterales, y las actividades relativas a los pueblos indígenas realizadas en el marco de la cooperación de la Unión Europea, el documento expresa la necesidad de desarrollar una política coherente y comprensiva, que incorpore como pilar alentar una participación plena y efectiva de los pueblos indígenas en todas las etapas del ciclo del proyecto, así como la de su libre consentimiento informado previo al inicio de cualquier actividad que les afecte.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

A pesar de que el Consejo de Desarrollo reconocía en la Resolución que se aprobó inmediatamente después de la presentación del informe referido el diseñar y aprobar una política comprensiva en relación con los pueblos indígenas, así como de definir metodologías y procedimientos prácticos que orientaran su aplicación, y de que la Unión Europea ha reforzado considerablemente en los últimos años su marco político y sus acciones positivas para promover y defender los derechos de estos pueblos, hasta el momento la UE no ha elaborado una estrategia de trabajo concreta aplicable desde todas sus Direcciones Generales y servicios.

La Resolución de 1998 reconoce la diversidad y las diferencias de los conceptos de desarrollo de los pueblos indígenas, así como su derecho a decidir la manera en que desean alcanzarlo.<sup>14</sup> Notable es en especial la mención que se hace al derecho de estos pueblos a objetar la ejecución de proyectos de desarrollo, en particular los que se lleven a cabo en sus tierras y territorios tradicionales. Además, en la Resolución se pide la integración de los asuntos indígenas en todos los niveles de la cooperación para el desarrollo (incluido el del diálogo político con los países socios), se destaca la importancia de la participación plena de los indígenas en los procesos democráticos de los países en los que habitan, y se reconoce la situación de marginación y violación de los derechos humanos a la que con frecuencia se encuentran sometidos.

Finalmente, el Consejo concluye solicitando a la Comisión una revisión de los progresos alcanzados en el trabajo con los pueblos indígenas para la segunda mitad del año 2000. Sin embargo, el informe que se requería de la Comisión en ese punto sufrió, por distintas razones, varios retrasos, y no fue finalmente presentado hasta 2002.

---

<sup>14</sup> Silverio Tapia Hernández, comp. , Principales declaraciones y tratados internacionales de derechos humanos ratificados por México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1999.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

El Informe del año 2002 se centra en las actividades realizadas por la Comisión entre 1998 y 2000 e intenta facilitar una evaluación de los progresos realizados en función de las recomendaciones formuladas en el Documento de Trabajo y la Resolución de 1998. El punto de partida es una explicación sobre los efectos de los cambios producidos en los servicios de la Comisión y la reforma de la gestión de la ayuda exterior, que ralentizaron la ejecución de la programación en todos los niveles, incluido el de las actividades relacionadas con los pueblos indígenas.

El informe da cuenta de las asignaciones presupuestarias destinadas a acciones con pueblos indígenas a través de diferentes líneas de financiamiento y describe someramente algunos de los proyectos subvencionados. Además, se destaca como un éxito la incorporación de los asuntos indígenas en distintos procedimientos, directrices y manuales, como el Reglamento sobre Integración de la Dimensión Medioambiental en el Proceso de Desarrollo, el Reglamento sobre Cofinanciación de las ONG y los Reglamentos sobre Derechos Humanos, o en el diálogo político con los países beneficiarios de la cooperación europea. De igual manera, se pone énfasis en la participación de la Unión Europea a favor de los pueblos indígenas en espacios multilaterales, como la Comisión de Derechos Humanos o los grupos de trabajo creados en el marco de negociación del Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB).

El informe se refiere a la formación del personal implicado en la cooperación con los pueblos indígenas como un aspecto necesario para mejorar la calidad y eficacia de la ayuda y la manera en que se integran en su aplicación cuestiones fundamentales como los derechos humanos o los derechos indígenas.

La capacitación es imprescindible para mejorar de manera progresiva en los contenidos de información sobre programas y proyectos con estos pueblos procedente de las delegaciones de la UE en los distintos países, teniendo en

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

cuenta que una de las dificultades básicas a la hora de evaluar las realidades y los problemas indígenas, al investigar acerca de las actividades que les afectan, o de establecer prioridades para su ayuda, es precisamente por la falta de datos exhaustivos y fiables. Por esas razones, la Comisión ha asignado fondos específicos para formación, tanto en Bruselas, como en las oficinas sobre el terreno.

En relación con la coordinación y la coherencia que el Documento de Trabajo del 98 reclamaba para la ayuda dispensada desde la UE, los avances que se destacan en el Informe se refieren a la creación en 2001 de un grupo de trabajo especialmente dedicado a las cuestiones indígenas dentro del grupo interservicios sobre derechos humanos, que ha contribuido a mejorar el intercambio de información entre los diferentes servicios y para aportar una mayor consistencia a las prioridades establecidas. Así mismo, se menciona la designación en determinados servicios clave de puntos de enlace con los pueblos indígenas, en particular en la Dirección General de Relaciones Exteriores (Unidad de Derechos Humanos y Democratización), la de Desarrollo (Sociedad Civil), la de Medio Ambiente (CDB y Oficina de Poblaciones Indígenas), y en la Oficina de Cooperación EuropeAid (Unidad de Democracia y Derechos Humanos).

A partir de las recomendaciones sugeridas en el Informe, en noviembre de 2002 el Consejo de Desarrollo aprobó unas Conclusiones sobre pueblos indígenas en las que se facilitan directrices para la promoción de los asuntos indígenas en el trabajo de la Comisión y se reconocen los avances en sus actividades, especialmente en lo relativo a la inclusión de la preocupación por los pueblos indígenas en las políticas, programas y proyectos, a su consulta sobre y su participación en las políticas y operaciones que les afectan, y al apoyo que se les ofrece en áreas temáticas clave.

# LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Esto es, a grandes rasgos, un pequeño esbozo del enorme esfuerzo emprendido por la Unión Europea con miras a dar igualdad y seguridad legal a todos los grupos indígenas en el mundo.

## **2. LEGISLACIÓN LOCAL.**

### **A) CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIAPAS.**

A la llegada de los españoles en el siglo XVI, el territorio del actual estado de Chiapas estaba habitado por varias etnias: tzotziles, tzeltales, choles y coxoh (todos ellos de ascendencia maya), zoques, mixes-zoques y chiapanecas. Fue la principal zona de actuación de fray Bartolomé de las Casas. Se constituyó como estado en 1824, después de incorporarse a México. Chiapas ha sufrido, a lo largo de su historia, una considerable problemática social fruto del escaso grado de inserción en el marco político-institucional de su población indígena, así como del nivel de extrema pobreza a la que ésta ha sido sometida por los sucesivos gobiernos. Debido a todo ello, en 1994 se inició un levantamiento de campesinos indígenas dirigido por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional en demanda de mejores condiciones de vida. En octubre de 2005, Chiapas fue uno de los estados mexicanos más afectados por el paso por Centroamérica del huracán Stan.

Dentro de la Constitución chiapaneca, destaca su Artículo 13, el cual regula el rubro indigenista. En síntesis, el marco es muy similar al planteado por el Artículo 2º de la Constitución General de la República; haciendo puntualizaciones exclusivas de su jurisdicción. Indica la base de su composición cultural a los pueblos tseltal, tsotsil, chol, zoque, tojolabal, mame, kakchiquel, lacandón y mocho; protegiendo los derechos de los indígenas que por cualquier circunstancia

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

se encuentren asentados dentro del territorio del estado y que pertenezcan a otros grupos étnicos.

Se garantiza y promueve el desarrollo de sus aspectos culturales y formas de organización social, política y económica; así también como el acceso pleno a la justicia, a los servicios de salud y a una educación bilingüe que preserve y enriquezca su cultura. Reconoce el derecho de las comunidades indígenas para elegir a sus autoridades tradicionales de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones.

Una mención sobresaliente es la ratificación de sus derechos de uso, disfrute y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, flora y fauna silvestres; al tenor de lo establecido en la Constitución Federal y leyes respectivas. Se señala su inclusión en la instrumentará de los programas necesarios para impulsar su desarrollo socioeconómico.

En materia penal, en todo procedimiento o juicio en el que una de las partes sea indígena, se tomará en consideración su cultura, usos, costumbres y tradiciones. Los indígenas tendrán el derecho a que se les designe un traductor y un defensor que hablen su lengua y conozcan su cultura; debiendo salvaguardarse los derechos fundamentales que consagra la Constitución General de la República y el respeto a los derechos humanos. Cuando compurguen sus penas, será de preferencia en los establecimientos más próximos a sus comunidades, con objeto de fomentar su reintegración a éstas.

Se prohíbe todo tipo de discriminación por origen étnico o por razón de lengua, sexo, religión, costumbre o condición social.

Concluye manifestando la protección y regulación de los derechos de los indígenas por la ley reglamentaria respectiva y por las demás leyes, en sus

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

correspondientes ámbitos de competencia; siendo además garantizados por las autoridades estatales y municipales, así como por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas.<sup>15</sup>

### **B) CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE CHIHUAHUA.**

Los pobladores originales del estado de Chihuahua fueron indígenas, entre ellos pimas, tepehuanes, apaches, comanches, conchos, tapacolmes, julimes, tobos y, muy conocidos en la actualidad, los tarahumaras. Algunos grupos náhuatls habitaron el noroeste, donde dejaron huella de sus edificaciones en Paquimé. Se constituyó como estado libre y soberano en 1824.

El grupo tarahumara es el más representativo del estado. Deriva del tronco lingüístico yuto-azteca de la familia taracahita. Los tarahumaras habitan en la sierra que lleva su nombre en el suroeste chihuahuense. Aunque evangelizados por los jesuitas desde el siglo XVII, han logrado conservar sus antiguas formas de vida. Se mueven en libertad en los bosques, habitan en ocasiones en chozas y cavernas, eligen a sus propios gobernantes según sus costumbres tradicionales y mantienen vigorosa su lengua.

En el siglo pasado volvieron a trabajar entre ellos los misioneros jesuitas. En la actualidad la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas ha promovido programas en pro del bienestar de estos indígenas. Según datos recientes, los tarahumaras son cerca de 70.000 individuos.

---

<sup>15</sup> Ejército zapatista de liberación nacional, Documentos y comunicados. Ediciones Era, México, 1994-2003.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

En el marco de la Constitución estatal chihuahuense, destacan dos artículos: El Artículo 64 al enumerar dentro de las facultades del Congreso la de dictar leyes para la conservación, educación e instrucción de la raza indígena; y el Artículo 148, complementando lo citado por el artículo antes referido, indica la atención eficaz por parte del Estado de la educación de los indígenas.

Se destaca en general dentro de la constitución local chihuahuense lo ya establecido en la Constitución General.

### **C) CONSTITUCIÓN DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA.**

Los restos arqueológicos descubiertos en el estado de Oaxaca han puesto en evidencia que desde hace unos 2,000 años antes de Cristo, el ser humano se había establecido de manera sedentaria y definitiva; en esa época aparecieron comunidades que vivían de la caza, la pesca y una agricultura incipiente. Las comunidades establecidas en el estado tuvieron influencia olmeca. Otros pueblos amerindios que viven en el estado son: chontal, nahua, mixteco, mazateco y mixe.

Como muestra de su riqueza cultural, destacan de la época barroca dos bellos ejemplos religiosos: las iglesias de Santo Domingo y de la Soledad. Oaxaca se convirtió en estado libre y soberano por decreto el 3 de febrero de 1834.<sup>16</sup>

El desarrollo urbano de la entidad muestra una desigual distribución geográfico-municipal de los asentamientos humanos: se incrementa la población urbana en unas cuantas ciudades y permanece la dispersión de los asentamientos rurales. Los principales núcleos de población (según Censo 2000) son: Oaxaca de

---

<sup>16</sup> Moisés Jaime Bailón Corres. Pueblos indios, élites y territorios. Sistemas de dominio regional en el sur de México: una historia política de Oaxaca. El Colegio de México, México, 1999.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Juárez, ciudad y capital del estado, con 251,846 habitantes; San Juan Bautista Tuxtepec, con 84,199 habitantes; Salina Cruz, con 72,218 habitantes y Juchitán de Zaragoza, con 64,642 habitantes. Les siguen con menos de 50,000 habitantes: Santa Cruz Xoxocotlán, Loma Bonita, Santo Domingo Tehuantepec, Ixtepec, Huajuapán de León, Matías Romero Avendaño, Santiago Pinotepa Nacional, y Santa Lucía del Camino.

El estado de Oaxaca cuenta con 10,511 localidades que pertenecen a los 570 municipios en que se divide política y administrativamente, los cuales a su vez se agrupan en 30 distritos: Silacayoápam, Huajuapán, Coixtlahuaca, Teotitlán, Cuicatlán, Tuxtepec, Choapam, Juxtlahuaca, Teposcolula, Nochixtlán, Etlá, Benemérito Distrito de Ixtlán de Juárez, Villa Alta, Mixe, Putla, Tlaxiaco, Zaachila, Zimatlán, Centro, Tlacolula, Jamiltepec, Juquila, Sola de Vega, Ejutla, Ocotlán, Miahuatlán, Yautepec, Tehuantepec, Juchitán, Pochutla. La superficie del estado es de 95,364 Km<sup>2</sup>; su población (2000) de 3, 432,180 habitantes.

El marco constitucional local reconoce la importancia de sus pueblos indígenas; regulándose de manera integral en la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca; reglamentaria del artículo 16; la cual se analizará en un apartado específico

## **CAPÍTULO III. LOS MUNICIPIOS Y LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.**

### **1. GENERALIDADES DEL MUNICIPIO DENTRO DE LA ACTUAL CONSTITUCIÓN GENERAL DE LA REPÚBLICA.**

#### **A) CONCEPTO DE MUNICIPIO.**

El origen y significado de la palabra *municipio* se halla en el Derecho Romano, la cual deriva a su vez de los vocablos *munus*, refiriéndose a diversos tipos de trabajos, cargas, obligaciones o tareas; y de *capere*, acción de tomar o hacerse cargo de. Luego entonces surge el vocablo latino *municipium*; <sup>17</sup> el cual abarca a las poblaciones o ciudades del Imperio en donde la satisfacción de las necesidades colectivas se hallaba bajo la autoridad de sus ciudadanos. En realidad, era un grupo de aquellos quien ejercía el máximo poder dentro de las circunscripciones municipales: la Curia romana, siendo el equivalente al Senado como cuerpo colegiado y mando supremo en un espacio menor. Sus actividades tenían por objeto la conservación, mantenimiento y preservación del orden y la armónica convivencia entre las familias integrantes de la curia respectiva; a través de diversos ordenamientos que aún se pueden estudiar en nuestros días.

Con el devenir histórico, ésta figura ha presentado una notable evolución. La caída y posterior división del imperio romano, los primeros reinos bárbaros, la conquista de la antigua Hispania Romana por los árabes y más tarde su expulsión por los Reyes Católicos y el descubrimiento del Nuevo Mundo, amén de su conquista militar efectuada por las potencias de ultramar, el establecimiento de

---

<sup>17</sup> Carlos Quintana Roldán, *Derecho municipal*. Editorial Porrúa, México, 2004.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

nuevas provincias, etc.; han sido los principales acontecimientos en los cuales la figura municipal se ha nutrido para lograr ser en la actualidad la piedra angular de la estructura política y social de la mayor parte de las naciones del orbe.

En México, al inicio de la campaña de Hernán Cortés para lograr el sometimiento del imperio de Moctezuma, realiza la fundación del primer ayuntamiento de América: la Villa Rica de la Vera Cruz. Con la derrota total de los mexicas y la consolidación del dominio español, durante la Colonia se dotó de reconocimiento y facultades a los ayuntamientos para administrar sus recursos y otorgarse su “buen gobierno”; destacándose en éste rubro la hacienda, la cual, si no bastaba para satisfacer las necesidades del pueblo en cuestión, se acudía al virrey a efecto de autorizar las famosas dispensas virreinales; a modo de conceder como acto de gracia diversos aranceles para el incremento de los recursos públicos. Es indispensable acotar, con el advenimiento de la guerra de independencia, y prácticamente hasta antes de la revolución de 1910, si es cierto algunos ordenamientos reconocían tácitamente la existencia de los municipios y ayuntamientos, en realidad la única autoridad prevaleciente era la de los caciques o jefes políticos; quienes al paso del tiempo y de las revueltas nacionales se fortalecían y los que verdaderamente decidían sobre la suerte de todo y de todos.

En este contexto histórico de referencia, el municipio es considerado en principio como base de la organización político-administrativa de un determinado estado. Para dar un concepto más amplio acorde con la actualidad, y en torno a lo propuesto por diversos tratadistas y juristas respectivamente, se puede decir que el municipio además de ser lo anteriormente citado, es una entidad con reconocimiento jurídico, político y social, que busca ante todo la satisfacción de las necesidades colectivas de una determinada población que la integra. Para lo cual debe gozar de autonomía con respecto al Gobierno Federal; su representatividad

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

se halla detentada por el ayuntamiento como cuerpo colegiado y máxima autoridad, dentro del ámbito de su propia jurisdicción.<sup>18</sup>

Dentro de la organización del ayuntamiento, sus integrantes tienen tareas bien definidas, las cuales no se pueden considerar análogas a las desempeñadas por los poderes locales o federales. El ayuntamiento es un cuerpo colegiado, integrado por el presidente municipal, los síndicos y los regidores. Cada uno de ellos se ocupa –en teoría- de una labor específica. Enseguida se analiza a dichos funcionarios municipales:

### 1) *El presidente municipal.*

El presidente municipal no puede ser considerado como figura análoga al Poder Ejecutivo dentro de ese nivel. Principalmente sus actividades comprenden las de dirigir y hacer cumplir las disposiciones del ayuntamiento (una especie de “órgano ejecutor”). Estas acciones fundamentalmente residen en:

- Convocar las sesiones de trabajo del ayuntamiento, contando con voz, voto y en su caso con voto de calidad.
- Expedición de los ordenamientos que regirán la municipalidad (reglamentos, bandos, circulares, etc.) además inspeccionar y hacer cumplir las disposiciones locales y federales.
- Recaudación de la hacienda municipal, y la correcta aplicación del presupuesto municipal.
- Nombra y delega en los demás funcionarios las comisiones de carácter administrativo para el óptimo funcionamiento de los servicios municipales; siendo titular de las comisiones de reglamentación, seguridad pública, entre otras.

---

<sup>18</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 2004.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

- Informar a la población y al ayuntamiento el estado en que se halla la administración municipal, en los tiempos indicados por ley.
- En general, todas aquellas que hagan cumplir las labores de ejecución y dirección del ayuntamiento.

### 2) *Los síndicos.*

El síndico es el encargado de aplicar la justicia en el municipio. Dentro de sus funciones se encuentran la de tener la representación legal del municipio cuando éste sea parte en algún litigio. Asiste a las sesiones del ayuntamiento contando con voz y voto. Vigila la observancia de las leyes por parte de los servidores públicos municipales. Funge como Ministerio Público cuando en la localidad respectiva no exista tal. Es encargado en la mayoría de los casos de la comisión municipal de hacienda y patrimonio municipales.

### 3) *Los regidores.*

De acuerdo a la ley los regidores pueden ser dos o más personas, dependiendo de la población del municipio. Sus facultades consisten en la asistencia a las asambleas del ayuntamiento con derecho a voz y voto, suple en su caso las ausencias del presidente municipal, asistencia a actos cívicos, deportivos, etc.; así como llevar el control de las comisiones a las cuales ha sido encomendado, entre otras.

### 4) *Otros auxiliares de los ayuntamientos.*

En apoyo a los trabajos efectuados por los miembros de los ayuntamientos, cuentan con áreas responsables en ciertas tareas. Estas funciones son de carácter eminentemente administrativo, para el auxilio a las labores de los integrantes del ayuntamiento. Siendo nombrados por el ayuntamiento, a petición

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

del presidente municipal, estos órganos se clasifican en dos rubros: las comisiones de gobierno y los auxiliares del mismo.

- Las comisiones del gobierno municipal, consisten cada una en áreas específicas de carácter administrativo, las cuales serán distribuidas entre los integrantes del ayuntamiento. Dependiendo de los recursos y características geográficas e infraestructura de cada municipio, se crearán las necesarias; la mayoría cuenta con las siguientes comisiones: de gobierno y reglamentos, patrimonio y hacienda municipal, educación y cultura, seguridad pública, agua potable y alcantarillado, limpieza pública, mercados, rastros y otras.
- Los auxiliares del gobierno municipal, como los secretarios, jefes de departamento, etc., tienen la calidad de funcionarios auxiliares en las gestiones de los ayuntamientos. Además, se hallan los comisarios, delegados o agentes municipales. En general, sus actividades son acordes al rubro administrativo competente.

### **B) ANÁLISIS DE DIVERSOS ARTÍCULOS DE NUESTRA CONSTITUCIÓN GENERAL REFERENTES AL MUNICIPIO Y A LAS COMUNIDADES INDÍGENAS.**

#### **1. ARTÍCULO 115 CONSTITUCIONAL.**

*“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.*

*Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el periodo inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el periodo inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el periodo inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.*

*Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.*

*Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.*

*En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*Municipales que concluirán los periodos respectivos; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;*

*II. Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.*

*Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.*

*El objeto de las leyes a que se refiere el párrafo anterior será establecer:*

*a) Las bases generales de la administración pública municipal y del procedimiento administrativo, incluyendo los medios de impugnación y los órganos para dirimir las controversias entre dicha administración y los particulares, con sujeción a los principios de igualdad, publicidad, audiencia y legalidad;*

*b) Los casos en que se requiera el acuerdo de las dos terceras partes de los miembros de los ayuntamientos para dictar resoluciones que afecten el patrimonio inmobiliario municipal o para celebrar actos o convenios que comprometan al Municipio por un plazo mayor al periodo del Ayuntamiento;*

*c) Las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III y IV de este artículo, como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de esta Constitución;*

*d) El procedimiento y condiciones para que el gobierno estatal asuma una función o servicio municipal cuando, al no existir el convenio correspondiente, la legislatura estatal considere que el municipio de que se trate esté imposibilitado para ejercerlos o prestarlos; en este caso, será necesaria solicitud previa del*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*ayuntamiento respectivo, aprobada por cuando menos las dos terceras partes de sus integrantes; y*

*e) Las disposiciones aplicables en aquellos municipios que no cuenten con los bandos o reglamentos correspondientes.*

*Las legislaturas estatales emitirán las normas que establezcan los procedimientos mediante los cuales se resolverán los conflictos que se presenten entre los municipios y el gobierno del estado, o entre aquéllos, con motivo de los actos derivados de los incisos c) y d) anteriores;*

*III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes:*

*a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;*

*b) Alumbrado público.*

*c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;*

*d) Mercados y centrales de abasto.*

*e) Panteones.*

*f) Rastro.*

*g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;*

*h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e*

*i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.*

*Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de las funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes federales y estatales.*

*Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas. Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;*

*Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.*

**IV.** *Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:*

**a)** *Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.*

*Los municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.*

**b)** *Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.*

**c)** *Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.*

*Las leyes federales no limitarán la facultad de los Estados para establecer las contribuciones a que se refieren los incisos a) y c), ni concederán exenciones en relación con las mismas. Las leyes estatales no establecerán exenciones o subsidios en favor de persona o institución alguna respecto de dichas contribuciones. Sólo estarán exentos los bienes de dominio público de la Federación, de los Estados o los Municipios, salvo que tales bienes sean utilizados por entidades paraestatales o por particulares, bajo cualquier título, para fines administrativos o propósitos distintos a los de su objeto público.*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, propondrán a las legislaturas estatales las cuotas y tarifas aplicables a impuestos, derechos, contribuciones de mejoras y las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones que sirvan de base para el cobro de las contribuciones sobre la propiedad inmobiliaria.*

*Las legislaturas de los Estados aprobarán las leyes de ingresos de los municipios, revisarán y fiscalizarán sus cuentas públicas. Los presupuestos de egresos serán aprobados por los ayuntamientos con base en sus ingresos disponibles.*

*Los recursos que integran la hacienda municipal serán ejercidos en forma directa por los ayuntamientos, o bien, por quien ellos autoricen, conforme a la ley;*

*V. Los Municipios, en los términos de las leyes federales y Estatales relativas, estarán facultados para:*

*a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;*

*b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;*

*c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;*

*d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;*

*e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;*

*f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;*

*g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquéllos afecten su ámbito territorial; e*

*i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.*

*En lo conducente y de conformidad a los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución, expedirán los reglamentos y disposiciones administrativas que fueren necesarios;*

*VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.*

*VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente Municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público.*

*El Ejecutivo Federal tendrá el mando de la fuerza pública en los lugares donde resida habitual o transitoriamente;*

*VIII. Las leyes de los estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios.*

*Las relaciones de trabajo entre los municipios y sus trabajadores, se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de los estados con base en lo dispuesto en el Artículo 123 de esta Constitución, y sus disposiciones reglamentarias.*

*IX. Derogada.*

*X. Derogada.”*

De acuerdo al primer párrafo en el texto actual del Artículo 115 Constitucional se refiere al Municipio de la siguiente manera: “Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano,

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre , conforme a las bases siguientes:...”*

Es relevante el hecho mismo del reconocimiento de la institución municipal como base de la organización social, política y administrativa de la Nación. Más adelante en el mismo artículo, se indica que la forma de gobierno municipal será llevada a cabo por un Ayuntamiento, integrado básicamente por el presidente municipal, síndicos y regidores, elegidos de manera directa y popular. Los cuales, no pueden ser nuevamente electos sino hasta después del periodo inmediato siguiente.

Al tenor de la Carta Magna, se observa también el reconocimiento de la personalidad jurídica municipal, la cual es de derecho público y por tanto sujeto a derechos y obligaciones. A partir de ello, tiene capacidad para contar con un patrimonio y hacerse de recursos propios y bastantes para hacer frente a los menesteres de la población que la integra. Este es un punto notable a la hora de la creación de nuevos municipios; al tomarse como requisito indispensable más que cualquier otro al momento preciso de su creación.<sup>19</sup>

En esencia, puede comprenderse el contenido del Artículo 115 Constitucional de acuerdo a tres aspectos principales:

**ASPECTOS POLÍTICO-ELECTORALES.** Uno de los elementos básicos para el desarrollo municipal es la autonomía política, fundamental para elegir libremente a sus autoridades sin la intrusión de ningún otro nivel de gobierno; así también la no existencia de autoridades entre los ayuntamientos y los gobiernos

---

<sup>19</sup> Carlos Humberto Durand Alcántara, *Derecho indígena*. Editorial Porrúa, México, 2002.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

locales. Se pone de manifiesto la importancia de dotar al Municipio de facultades propias a fin de acceder fácilmente cuando sea necesario a la autoridad del gobierno estatal en razón de los antecedentes históricos.

Por otro lado, con la idea de garantizar aun más la autonomía política municipal, se ha dado la creación de un procedimiento específico para la desaparición y suspensión de los ayuntamientos, y de la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus integrantes. Dicho procedimiento, al cual en su caso deben sujetarse las legislaturas locales, debe contar para su aprobación con el acuerdo de al menos dos terceras partes de aquellas. Es de destacar el carácter procesal del mismo, al darse un término prudente para que los afectados estén en condiciones de ofrecer pruebas y presentar los alegatos respectivos. En atención al fallo, en el supuesto de señalar la desaparición de los ayuntamientos, tomarán posesión de aquellos los suplentes tocantes. De no ser así, el Congreso estatal integrará los concejos municipales para concluir los periodos concernientes; mediante el nombramiento de las personas encargadas para tal fin.

Se indica también la operancia del principio de elección por el sistema de representación proporcional, para lo cual sus ayuntamientos deben contar con éste tipo de representación de los partidos políticos existentes. La renovación de autoridades municipales es cada tres años, dichas elecciones no se suceden de forma simultánea en el país; siendo determinadas por las propias Constituciones locales.

**ASPECTOS ADMINISTRATIVOS.** La actividad de los municipios en materia administrativa, de acuerdo al Artículo en comento, se centra primordialmente en la regulación de la vida de sus habitantes a través de la expedición, difusión y cumplimiento de los bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, ordenanzas

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

y circulares. Dentro de esas labores administrativas, se halla la prestación de los servicios públicos. Los servicios públicos municipales son considerados como aquellos servicios públicos mínimos que debe prestar el ayuntamiento a su comunidad, por cuenta propia o en coordinación con los Estados o los particulares; en éste último caso mediante concesiones. Esta prestación está condicionada a cuatro supuestos diversos: la municipalización, la concurrencia entre municipios, la concurrencia entre particulares, y la concesión propiamente dicha.

Otra cuestión definida en éste rubro, es el inherente a la urbanización municipal.

La urbanización es definida como todos aquellos procesos cuya finalidad es la de mantener a todos los diversos centros de población en condiciones óptimas de vida; a través de la interrelación de las condiciones físicas, sociales y demográficas de la distribución territorial existente; buscando al mismo tiempo la conservación y respeto del medio ambiente respectivo. En lo planteado por el Artículo 115 Constitucional, se dota a los municipios de capacidad para administrar de la manera más conveniente sus planes de desarrollo urbano y zonificación propios; contando con las herramientas jurídicas, técnicas y administrativas para tal fin. Con una visión integral del legislador constitucional, que preveía al paso del tiempo el crecimiento de los asentamientos urbanos, es en la realidad uno de los apartados merecedor de atención exhaustiva. El crecimiento desmedido de la población con el aparejado problema de la falta de vivienda, la migración de gente en busca de oportunidades así como la centralización de la producción y el aglutinamiento de la población en la capital del país y su zona conurbada; son factores que dificultan el progreso económico y social del país.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Continúa el artículo en comento, refiriéndose a las zonas conurbadas. En apego al concepto dado por el legislador, la problemática de resolver la concurrencia entre esos municipios aún persiste; ha sido difícil la celebración de convenios con carácter intermunicipal, si se diera debida atención a este aspecto, se optimizarían los recursos naturales, económicos y humanos en la planeación demográfica de dichas regiones.

Más sin embargo, es muy controversial la realidad de la autonomía administrativa de los municipios. Se ha cuestionado la total sumisión del municipio a las estructuras de la Federación, al existir una plena centralización administrativa la cual restringe indiscriminadamente las competencias estatales y municipales; cuyo objetivo real es el ejercicio del control político sobre los mismos.

ASPECTOS FINANCIEROS. Relevante para la creación y garante de las actividades municipales, es el de contar con los ingresos suficientes y bastantes para tal fin. Se les dota de plena autonomía financiera, la cual consiste en la facultad de hacerse de los recursos económicos necesarios para satisfacer cabalmente sus necesidades diversas, administrar libre y responsablemente su hacienda pública y contar con patrimonio propio; sin la intervención de nivel de gobierno alguno.

La fracción IV señala precisamente la libertad de los municipios de administrar su hacienda. La hacienda pública municipal comprende la suma de los recursos y bienes patrimoniales propios de los ayuntamientos, así como su justa y equitativa aplicación a través del gasto público; cuya finalidad es la de cumplir las metas y objetivos del gobierno municipal. Esta hacienda se integra en principio de los bienes muebles e inmuebles y sus respectivos productos y aprovechamientos propiedad del municipio; impuestos y derivados por propiedad inmobiliaria (traslación, fraccionamiento, cambio de valor, etc.); derechos por prestación de servicios públicos; productos por causa de explotación de recursos

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

naturales propiedad de la Federación, los cuales se encuentren en las demarcaciones municipales; las participaciones correspondientes de acuerdo a las leyes estatales o convenios respectivos; las legaciones y herencias; entre otras.

La integración de la hacienda municipal es posible a través de la recaudación de ingresos de carácter ordinario (los impuestos, derechos, aprovechamientos, productos, accesorios y participaciones citados en el párrafo anterior) y extraordinario (los obtenidos de personas físicas y morales y del gobierno)<sup>20</sup>. A grandes rasgos, la obtención de cada uno de esos ingresos es al tenor de las leyes, los convenios de participación y coordinación fiscales, las disposiciones estatales y federales respectivas; citándose de forma somera en virtud de no ser materia central de ésta tesis.

El patrimonio municipal se compone por los bienes (de dominio público o privado), los derechos (derivados del uso de los bienes patrimoniales) y las inversiones (créditos obtenidos por los municipios, al ser personas morales) en cantidad líquida (moneda) esenciales para la consecución de las metas del ayuntamiento. Dicho patrimonio tiene también la capacidad de ampliarse al tenor de los menesteres de la población.

El encargado de la hacienda municipal, tiene la obligación de velar por la misma, elaborar los proyectos tanto de ingresos municipales, así como el del presupuesto de egresos consecuente. Realiza la recaudación de los ingresos municipales y el procedimiento para tal objetivo, lleva el control de la contabilidad del ayuntamiento, el cuidado de los libros contables y registros relativos, el manejo de la deuda municipal, la tramitación ante el tribunal competente de los remates públicos derivados de juicios sumarios; entre otras.

---

<sup>20</sup> Miguel Acosta Romero, *Teoría general del derecho administrativo*. Editorial Porrúa, México, 2004.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Todo lo mencionado en líneas precedentes, es un pequeño resumen de lo preceptuado en el Artículo 115 Constitucional.

### 2. ARTÍCULO 2 CONSTITUCIONAL.

**“ 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, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres.*

*El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional.*

*El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico.*

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

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

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*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*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*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*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*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;*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*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.”*

Atendiendo a los derechos preceptuados en favor de los indígenas dentro de éste artículo, en general se explica que cualquier comunidad comparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establece la ley.

Se considera la reforma de éste texto constitucional derivado como consecuencia del movimiento zapatista; el cual tras intentos fallidos y de pronunciamientos en las localidades recorridas, y verificarse diversas divergencias de integrantes sectoriales del Congreso; al final un grupo de legisladores recibió a los representantes del EZLN que encabezaban la marcha, quienes fueron escuchados en sus propuestas relativas a la reforma en materia indígena.

Uno de los puntos neurálgicos propuestos por el EZLN y que aún hoy es motivo de controversia es el marcado por la Autonomía para los pueblos indígenas. No obstante, de frente se ha topado con la idea de la indisolubilidad de la soberanía del Estado, comprendiendo a ésta como una potestad que

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

independiza y lleva incluso al aislamiento de un Estado respecto de los demás Estados. En este sentido la soberanía es la que diferencia a un Estado de otro, y se convierte en un elemento rígido e inamovible.

Estudios contemporáneos muestran que la concepción original del concepto de la soberanía tiende a evolucionar para nutrirse de elementos que tienen que ver no sólo con la interrelación de un Estado con otros, sino con la interrelación entre los grupos que integran a dicho Estado. En el primer caso los ejemplos se localizan básicamente en aspectos de carácter económico, atendiendo principalmente al fenómeno de la globalización. La interrelación al interior del Estado y en el caso específico de México tiene variadas y significativas muestras, en principio originadas por el surgimiento de grupos denominados por la doctrina y aún por la Ley como grupos “minoritarios”<sup>21</sup>.

El surgimiento de esos “grupos minoritarios” ha dado un cambio al entorno de la sociedad y sus leyes. Sus derechos han sido reconocidos y tutelados en la mayoría de los casos.

Como ejemplos de las reestructuraciones sociales citamos las transformaciones y adecuaciones arquitectónicas de las principales ciudades del país para proporcionar servicios útiles a personas con “capacidades distintas”; el surgimiento e implementación de programas civiles y del Estado, tendientes a la protección especial en las necesidades de los infantes, las mujeres, los ancianos, los indígenas, los jóvenes; la proliferación de espacios destinados a expresiones de grupos homosexuales; y la apertura del gobierno respecto de las prácticas públicas de actividades de carácter religioso.

---

<sup>21</sup> Giovanni Sartori, *Ingeniería constitucional comparada*. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Es evidente que la indivisibilidad, enunciada de manera rígida en el primer párrafo del artículo 2º de la Constitución, pretende hacer un claro pronunciamiento en el sentido de que sea el Estado el rector soberano de todos los grupos que integren a la Nación. En el caso específico, del grupo de los pueblos indígenas.

Es claro que tras siglos de dominación que han padecido nuestros indígenas, sus demandas no caben en el orden normativo ortodoxo nacional, el cual fue construido para tutelar otro tipo de intereses. Es indispensable aceptar que la renovación del orden jurídico es un imperativo de la realidad y por supuesto de la justicia. No basta con discursos y programas movidos de buena fé, hace falta tener voluntad y conciencia, más que política, ética puesta en marcha y al servicio de la Justicia. Justicia que, para la gente indígena, aún no ha existido en plenitud.

### 3. ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL.

*“Artículo 27. La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponden originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.*

*Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.*

*La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.*

*Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.*

*Son propiedad de la Nación las aguas de los mares territoriales en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional; las aguas marinas interiores; las de las lagunas y esteros que se comuniquen permanente o intermitentemente con el mar; las de los lagos interiores de formación natural que estén ligados directamente a corrientes constantes; las de los ríos y sus afluentes directos e indirectos, desde el punto del cauce en que se inicien las primeras aguas permanentes, intermitentes o torrenciales, hasta su desembocadura en el*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*mar, lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional; las de las corrientes constantes o intermitentes y sus afluentes directos o indirectos, cuando el cauce de aquéllas en toda su extensión o en parte de ellas, sirva de límite al territorio nacional o a dos entidades federativas, o cuando pase de una entidad federativa a otra o cruce la línea divisoria de la República; las de los lagos, lagunas o esteros cuyos vasos, zonas o riberas, estén cruzadas por líneas divisorias de dos o más entidades o entre la República y un país vecino, o cuando el límite de las riberas sirva de lindero entre dos entidades federativas o a la República con un país vecino; las de los manantiales que broten en las playas, zonas marítimas, cauces, vasos o riberas de los lagos, lagunas o esteros de propiedad nacional, y las que se extraigan de las minas; y los cauces, lechos o riberas de los lagos y corrientes interiores en la extensión que fija la ley. Las aguas del subsuelo pueden ser libremente alumbradas mediante obras artificiales y apropiarse por el dueño del terreno, pero cuando lo exija el interés público o se afecten otros aprovechamientos; el Ejecutivo Federal podrá reglamentar su extracción y utilización y aún establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional. Cualesquiera otras aguas no incluidas en la enumeración anterior, se considerarán como parte integrante de la propiedad de los terrenos por los que corran o en los que se encuentren sus depósitos, pero si se localizaren en dos o más predios, el aprovechamiento de estas aguas se considerará de utilidad pública, y quedará sujeto a las disposiciones que dicten los Estados.*

*En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y sustancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva.*

*Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.*

*Corresponde también a la Nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear y la regulación de sus aplicaciones en otros propósitos. El uso de la energía nuclear sólo podrá tener fines pacíficos.*

*La Nación ejerce en una zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, los derechos de soberanía y las jurisdicciones que determinen las leyes del Congreso. La zona económica exclusiva se extenderá a doscientas millas náuticas, medidas a partir de la línea de base desde la cual se mide el mar territorial. En aquellos casos en que esa extensión produzca superposición con las zonas económicas exclusivas de otros Estados, la delimitación de las respectivas zonas se hará en la medida en que resulte necesario, mediante acuerdo con estos Estados.*

*La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones:*

*I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas. El Estado podrá conceder el mismo derecho a los extranjeros, siempre que convengan ante la Secretaría de Relaciones en considerarse como nacionales respecto de dichos bienes y en no invocar por lo mismo la protección de sus gobiernos por lo que se refiere a aquéllos; bajo la pena, en caso de faltar al convenio, de perder en beneficio de la Nación, los bienes que hubieren adquirido en virtud de lo mismo. En una faja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en las playas, por ningún motivo podrán los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas.*

*El Estado de acuerdo con los intereses públicos internos y los principios de reciprocidad, podrá, a juicio de la Secretaría de Relaciones, conceder autorización a los Estados extranjeros para que adquieran, en el lugar permanente de la residencia de los Poderes Federales, la propiedad privada de bienes inmuebles necesarios para el servicio directo de sus embajadas o legaciones.*

*II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, exclusivamente, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;*

*III. Las instituciones de beneficencia, pública o privada, que tengan por objeto el auxilio a los necesitados, la investigación científica, la difusión de la enseñanza, la ayuda recíproca de los asociados, o cualquier otro objeto lícito, no podrán adquirir más bienes raíces que los indispensables para su objeto, inmediata o directamente destinados a él, con sujeción a lo que determine la ley reglamentaria;*

*IV. Las sociedades mercantiles por acciones podrán ser propietarias de terrenos rústicos pero únicamente en la extensión que sea necesaria para el cumplimiento de su objeto.*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*En ningún caso las sociedades de esta clase podrán tener en propiedad tierras dedicadas a actividades agrícolas, ganaderas o forestales en mayor extensión que la respectiva equivalente a veinticinco veces los límites señalados en la fracción XV de este artículo. La ley reglamentaria regulará la estructura de capital y el número mínimo de socios de estas sociedades, a efecto de que las tierras propiedad de la sociedad no excedan en relación con cada socio los límites de la pequeña propiedad. En este caso, toda propiedad accionaria individual, correspondiente a terrenos rústicos, será acumulable para efectos de cómputo.*

*Asimismo, la ley señalará las condiciones para la participación extranjera en dichas sociedades.*

*La propia ley establecerá los medios de registro y control necesarios para el cumplimiento de lo dispuesto por esta fracción;*

*V. Los bancos debidamente autorizados, conforme a las leyes de instituciones de crédito, podrán tener capitales impuestos, sobre propiedades urbanas y rústicas de acuerdo con las prescripciones de dichas leyes, pero no podrán tener en propiedad o en administración más bienes raíces que los enteramente necesarios para su objeto directo;*

*VI. Los estados y el Distrito Federal, lo mismo que los municipios de toda la República, tendrán plena capacidad para adquirir y poseer todos los bienes raíces necesarios para los servicios públicos.*

*Las leyes de la Federación y de los Estados en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con esta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor fiscal, será lo*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas.*

*El ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación, por virtud de las disposiciones del presente artículo, se hará efectivo por el procedimiento judicial; pero dentro de este procedimiento y por orden de los tribunales correspondientes, que se dictará en el plazo máximo de un mes, las autoridades administrativas procederán desde luego a la ocupación, administración, remate o venta de las tierras o aguas de que se trate y todas sus accesiones, sin que en ningún caso pueda revocarse lo hecho por las mismas autoridades antes que se dicte sentencia ejecutoriada.*

**VII.** *Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.*

*La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.*

*La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores.*

*La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley.*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*Dentro de un mismo núcleo de población, ningún ejidatario podrá ser titular de más tierra que la equivalente al 5% del total de las tierras ejidales. En todo caso, la titularidad de tierras en favor de un solo ejidatario deberá ajustarse a los límites señalados en la fracción XV.*

*La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal, con la organización y funciones que la ley señale. El comisariado ejidal o de bienes comunales, electo democráticamente en los términos de la ley, es el órgano de representación del núcleo y el responsable de ejecutar las resoluciones de la asamblea.*

*La restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria;*

### **VIII.** *Se declaran nulas:*

**a)** *Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechos por los jefes políticos, Gobernadores de los Estados, o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;*

**b)** *Todas las concesiones: composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por las Secretarías de Fomento, Hacienda o cualquier otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876, hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y núcleos de población.*

**c)** *Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento, o de cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley de 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.*

**IX.** *La división o reparto que se hubiere hecho con apariencia de legítima entre los vecinos de algún núcleo de población y en la que haya habido error o vicio, podrá ser nulificada cuando así lo soliciten las tres cuartas partes de los vecinos que estén en posesión de una cuarta parte de los terrenos, materia de la división, o una cuarta parte de los mismos vecinos cuando estén en posesión de las tres cuartas partes de los terrenos.*

**X.** *(Se deroga)*

**XI.** *(Se deroga)*

**XII.** *(Se deroga)*

**XIII.** *(Se deroga)*

**XIV.** *(Se deroga)*

**XV.** *En los Estados Unidos Mexicanos quedan prohibidos los latifundios.*

*Se considera pequeña propiedad agrícola la que no exceda por individuo de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierras.*

*Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de bosque, monte o agostadero en terrenos áridos.*

*Se considerará, asimismo, como pequeña propiedad, la superficie que no exceda por individuo de ciento cincuenta hectáreas cuando las tierras se dediquen al cultivo de algodón, si reciben riego; y de trescientas, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, palma, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, agave, nopal o árboles frutales.*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*Se considerará pequeña propiedad ganadera la que no exceda por individuo la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor, en los términos que fije la ley, de acuerdo con la capacidad forrajera de los terrenos.*

*Cuando debido a obras de riego, drenaje o cualesquier otras ejecutadas por los dueños o poseedores de una pequeña propiedad se hubiese mejorado la calidad de sus tierras, seguirá siendo considerada como pequeña propiedad, aun cuando, en virtud de la mejoría obtenida, se rebasen los máximos señalados por esta fracción, siempre que se reúnan los requisitos que fije la ley.*

*Cuando dentro de una pequeña propiedad ganadera se realicen mejoras en sus tierras y éstas se destinen a usos agrícolas, la superficie utilizada para este fin no podrá exceder, según el caso, los límites a que se refieren los párrafos segundo y tercero de esta fracción que correspondan a la calidad que hubieren tenido dichas tierras antes de la mejora;*

**XVI.** *(Se deroga)*

**XVII.** *El Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV de este artículo.*

*El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria.*

*Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo ni a gravamen ninguno;*

**XVIII.** *Se declaran revisables todos los contratos y concesiones hechas por los Gobiernos anteriores desde el año de 1876, que hayan traído por*

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*consecuencia el acaparamiento de tierras, aguas y riquezas naturales de la Nación, por una sola persona o sociedad, y se faculta al Ejecutivo de la Unión para declararlos nulos cuando impliquen perjuicios graves para el interés público.*

**XIX.** *Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.*

*Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.*

*La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y*

**XX.** *El Estado promoverá las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentará la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica. Asimismo expedirá la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.”*

La génesis histórica de éste artículo ha sido difícil. En esencia, todo lo que el legislador visualizó a grandes rasgos es fruto de proteger el derecho a la tierra. Hay que tener en cuenta que la reforma agraria en México fue producto de una revolución violenta, en la cual las diferencias de clase alcanzaron niveles

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

extremos. El movimiento revolucionario de 1910 tuvo como principal causa, entre otras, las injusticias que se vivían en el campo, ya que gran parte del territorio nacional se encontraba en unas cuantas familias constituyendo así grandes latifundios. En 1910 un 80% de los campesinos mexicanos no tenían tierra propia, mientras que tres mil familias tenían en su poder la casi totalidad las tierras utilizables en el país; aunado a ello, una tercera parte de la inversión extranjera se encontraba en bienes raíces, banca, industria, comercio y servicios públicos. La mitad de la fortuna del país se encontraba en manos de extranjeros. La situación en el campo y para los campesinos era deplorable, ya que por un lado debido a las haciendas de la época se creó una forma moderna de esclavitud (a través de las deudas que contraían en las tiendas de raya transmisibles de padres a hijos) y por otro la represión gestada contra grupos indígenas como los yaquis y mayas fue intensa.

Los pensamientos que sirvieron para crear el Artículo 27 de la Constitución de 1917, coinciden en el reconocimiento de la función social de la propiedad. Es decir que para el titular no lo fuera sólo en beneficio de un derecho individual sino en atención a la sociedad, empezando por su familia; a través de la obligación de mantener una constante explotación y el establecimiento de las modalidades de la propiedad basadas en el interés público.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución de 1917 el Artículo 27 ha sufrido quince reformas que lo han modificado sustancialmente, así como a las diferentes disposiciones reglamentarias del propio artículo para adecuarla a las necesidades y realidades que vive el campo mexicano, para dar una respuesta a los diferentes actores involucrados.

Sin embargo, la reforma salinista al 27 constitucional realizada en el año de 1992, en específico al párrafo tercero y las fracciones IV; VI, primer párrafo; VII; XV y XVII; adicionando los párrafos segundo y tercero a la fracción XIX; y

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

derogándose las fracciones X a XIV y XVI; es un ejemplo de lo injusto e irreal de su cometido. En la práctica legalizó los latifundios existentes y sentó las bases para la privatización del ejido. Las modificaciones realizadas otorgaron el derecho a los ejidatarios de enajenar o vender sus parcelas a Sociedades Mercantiles<sup>22</sup>, a otros ejidatarios o a cualquier tercero, sin embargo al paso del tiempo no se ha visto mejoría social y económica entre los núcleos de población ejidal y comunal.

La propiedad social quedó desprotegida al equiparársele con la propiedad privada; sumado a esto se ha propiciado la desaparición del ejido, en consecuencia han provocado una descapitalización y crisis en el campo mexicano; situación que se ve reflejada en las constantes demandas que los campesinos e indígenas hacen para revisar este artículo, ya que de ninguna manera se han elevado sus condiciones de vida y han tenido que vender su fuente de vida y la de su familia.

Para ejemplificar: el párrafo quinto de la fracción VII del Artículo 27 señala que un ejidatario podrá poseer 5% del total de las tierras ejidales, dando la oportunidad que su esposa e hijos puedan adquirir parcela a su favor, por lo que se estaría ante la situación de que una sola familia pueda tener una gran concentración de tierras. Por lo que es importante establecer un límite de las tierras que pueda tener una familia de ejidatarios, para no volver al moderno latifundismo.

Sin embargo, de todo lo dispuesto en el Artículo 27 en relación a las comunidades indígenas, es de hacer hincapié el trabajo pendiente por hacer en cuanto a garantizar sus derechos a la conservación y mejora de sus hábitats y medio ambiente; amén de acceder libremente y sin prejuicios en la vida diaria a

---

<sup>22</sup> Gilberto López y Rivas, *Nación y pueblos indios en el neoliberalismo*. Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 2ª ed., México, 1996.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

las diversas modalidades de propiedad y tenencia de la tierra establecidas en la Constitución y demás leyes de la materia, así como al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares donde se hallan asentadas sus comunidades.

### **C) EL MUNICIPIO MEXICANO EN LA ACTUALIDAD.**

Es trascendente que el municipio mexicano se halla bajo una sobresaliente tutela jurídica, desde la Constitución Federal hasta los diversos ordenamientos locales; consagrando expresamente y de manera más amplia todas sus funciones y atribuciones competentes. Esto sin duda refleja el avance histórico y legislativo en comparación a épocas pretéritas.

Empero, la realidad muestra las carencias. Mientras existen municipios con un nivel de vida e infraestructura altamente satisfactorios (caso de los estados industriales del norte), en contraste, se hallan otros con apenas lo mínimo para la subsistencia de la población (los municipios oaxaqueños por citar un ejemplo).

El municipio nacional, como base de la organización del Estado, tiene la misión de ser lo suficientemente capaz de solventar sus problemas, y en casos extremos, contar con el apoyo de los niveles de gobierno superiores. Ello, no obstante, es poco. La voluntad política tiene que estar basada en la realidad social del pueblo, para así lograr la igualdad de las condiciones de vida de la sociedad, auxiliando a los municipios más pobres a superar esas limitaciones. No puede darse más esa tendencia divisional entre los dos “bloques”: el norte rico, el sur pobre.

El compromiso de dotar y cumplimentar los planes de desarrollo creados sexenio tras sexenio con estudios debidamente validados respecto a las

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

necesidades socioeconómicas en lo colectivo, así como en el seno de cada una de las familias y de los integrantes de éstas, hará una adecuación más exacta y una aplicabilidad más idónea. Es decir, velar que el beneficio no sea únicamente en lo general, sino más bien precisando quién y por qué tiene el derecho de ser apoyado. Esto tendrá además un efecto positivo en el desarrollo armónico del municipio y la superación de sus carencias.

La temática de la autonomía a los pueblos indígenas, una efectividad plena de ella, es causa de controversia. Las respectivas reformas constitucionales que concernían a los municipios en cuanto a lo anterior, son insuficientes. La consabida rebelión del E. Z. L. N. no fue por razones nuevas. Puso en tela de juicio la condición real del municipio mexicano, el municipio de población indígena. Por otro lado, se tiene que cortar de tajo el renacimiento del cacicazgo, aún cuando en algunos casos sigue existiendo muy bien oculta. Por otro lado, el apoyo de los gobiernos federal y local en coordinación con las ONG's u otras dependencias respectivas, serán determinantes para dar la mayor cobertura y garantía legal a sus pobladores, siempre respetando el marco de sus costumbres y tradiciones propias. Ello, en caso de considerarse el reconocimiento de regiones autónomas plenas, será positivo para consolidar la unión del México pluricultural; dándose con precisión la consolidación de la unidad nacional para que los indígenas no sólo decidan únicamente sobre sus asuntos internos, su forma de gobierno y su forma de otorgarse justicia, sino también en el poder participar en las demás decisiones llevadas a cabo en los demás niveles de gobierno.

### **2. ¿AUTONOMÍA MUNICIPAL O AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS?**

#### **A) CONCEPTO DE AUTONOMÍA MUNICIPAL.**

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

La autonomía municipal es definida genéricamente como la facultad del municipio para decidir de manera libre la forma en que habrá de elegir a sus autoridades, de darse sus propias normas para regirse en su interior; así también de hacerse de recursos económicos bastantes y suficientes para satisfacer las necesidades básicas de sus pobladores, y de disponer libremente de su hacienda. Lo anterior, sin la intervención de ningún nivel de gobierno superior a aquellos.<sup>23</sup> No obstante, este concepto en la práctica no es claro ni auténtico. Consecuencia derivada de la idea cuyo tenor considera al municipio como un peldaño más inmerso en el orden de descentralización del Estado, es decir, como una creación del Estado; concepto que colisiona con el opuesto y natural de darle un origen histórico-social anterior al Estado mismo.

En lo preceptuado por el artículo 115 constitucional, se indica la libertad del municipio y al mismo tiempo sus nexos de organización con el Estado. El sentido amplio del primer párrafo del artículo 115 al señalar que los Estados tendrán *“como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre”* hace reflexionar y ponderar que cualquiera de los Estados miembros de la Federación no se divide en municipios con el objeto de organizarse internamente, en razón de que dicha división territorial de los Estados no tiene como base al municipio; sino es dable a través de los llamados distritos los cuales son circunspecciones territoriales más amplias, cuyos límites y áreas son fijados de acuerdo a cuestiones meramente administrativas. Tal “fraccionamiento” del territorio es para efectos fiscales y electorales totalmente ajeno al municipio.

Empero, es el municipio una forma de descentralización por su inherente anhelo de la libertad y democracia dentro del Estado. Aún cuando en México

---

<sup>23</sup> José de Jesús Covarrubias Dueñas, *La autonomía municipal en México*. Editorial Porrúa, México, 2004.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

estamos muy lejos de la verdadera democracia, el municipio debe existir por ser el eslabón final de las libertades de las personas frente al Estado mismo. Esto confiere la misión de conservar el alcance histórico-social del municipio; por aquellos cuyo origen proviene desde épocas precortesianas.

Para efectos de ésta Tesis, con el objeto de dar una perspectiva más amplia al instante de analizar éste concepto dentro de los municipios y pueblos indígenas, se procede a continuación a referir la clasificación de la misma:

- LA AUTONOMÍA POLÍTICA MUNICIPAL.

La autonomía política atañe a la facultad de los municipios de elegir libremente a los integrantes de sus ayuntamientos, la forma de organizar su gobierno y de tomar sus propias decisiones sin la intervención del gobierno local o federal. La designación de los ayuntamientos será de elección popular directa, bajo el principio de representación proporcional. Además, no existe entre los municipios y las Entidades Federativas ninguna autoridad intermedia.

La inexistencia de autoridades intermedias entre municipios y los gobiernos locales es una cuestión explicable al eliminar el dominio de los caciques, jefes políticos y prefectos en los momentos previos a la Revolución de 1910. Al paso de las décadas, ha sido desmedida su observancia al evitar la unificación de

municipios con actividades económicas e ideas partidistas afines; siendo uno de los medios empleados por los Estados para someter a los municipios. A pesar de las reformas vertidas para liberar y dotar a los municipios de autonomía plena, con el objeto de gozar de las facultades que se supone les están reconocidas, aún hoy día en la práctica varias de ellas siguen bajo poder de los Estados y la Federación. En reiteradas ocasiones, por cuestiones de control político, como sucede la preponderancia de la voluntad de los gobernadores por encima de las legislaturas

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

y dicha voluntad se aplica de manera absoluta sobre los presidentes municipales, ¿dónde se halla entonces la auténtica autonomía municipal?

- LA AUTONOMÍA ADMINISTRATIVA MUNICIPAL.

La autonomía administrativa es entendida como la libertad que tienen los municipios (los ayuntamientos municipales) de darse sus propias disposiciones, bandos, reglamentos, etc., con el objeto de regular los diferentes aspectos de la vida de sus pobladores; sin la intervención de otros órdenes de gobierno.

En ese mismo tenor, se destaca la reforma publicada en el Decreto correspondiente al 23 de Diciembre de 1999, por el cual se reforma y adiciona el Artículo 115 Constitucional. Dentro del apartado que ahora se explica, es de señalar el reconocimiento otorgado al municipio con el carácter de ámbito de gobierno y al ayuntamiento el de órgano de gobierno. En consecuencia, se modifica la fracción I del Artículo 115, el cual anteriormente indicaba: “*Cada municipio será **administrado** por un Ayuntamiento...* “. Gracias a la reforma se señala: “*Cada Municipio será **gobernado** por un Ayuntamiento...*”

Intensa es la labor de los ayuntamientos en la expedición de cuerpos normativos para la regulación de sus vidas cotidianas. Etimológicamente, la palabra bando proviene del visigótico “*bandwjan*”, concerniente a la acción de dictar, dar a conocer. Con el devenir histórico tal denominación llegó a nuestros días, y es aceptada como las disposiciones elaboradas durante las sesiones del ayuntamiento para disponer sobre las cuestiones inherentes a la población del municipio, generalmente en cuanto a la prestación de los servicios públicos municipales.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

En cuanto a los reglamentos, regulan aspectos relacionados a los trabajadores al servicio del municipio, seguridad pública y otros. Para su análisis se conoce de reglamentos ordinarios y autónomos. Los primeros, son reglamentos encargados de buscar una práctica y particular aplicabilidad de normas jerárquicamente superiores; siendo de carácter general, abstracto e impersonal. Los reglamentos autónomos, por su parte, ajustan las normas relativas a la organización política del ayuntamiento.

Las ordenanzas o estatutos, son preceptos para el régimen de los militares y buen gobierno en las tropas, aplicable a los municipios, ciudades, organizaciones gremiales y corporaciones específicas. Las circulares, son entendidas como aquellas disposiciones con sentido técnico encaminadas a una eficiente labor y organización de los municipios.

- LA AUTONOMÍA FINANCIERA MUNICIPAL.

De los anteriores conceptos de la autonomía municipal, la autonomía financiera es la más importante de ellas. En la práctica, se dice que un municipio que carezca de autonomía financiera, difícilmente gozará de autonomía política y, por ende, de autonomía administrativa. Es un requisito de suma importancia para la creación de nuevos municipios, que sean capaces de ser solventes económicamente, poder sostenerse en sus gastos y de atender eficazmente las necesidades propias de su población.

Los municipios son libres de administrar su hacienda, la cual se integrará con las contribuciones indicadas por las legislaturas, siendo las suficientes para satisfacer sus necesidades; según lo preceptuado al tenor de la fracción IV del artículo 115 constitucional. Su hacienda, luego entonces, se integra por:

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

- Bienes bajo su dominio, entendiéndose todo tipo de bienes muebles e inmuebles, estando obligados a observar en todo momento las disposiciones relativas a aquellos, incluyendo su control y regulación.
- Contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, establecida por las legislaturas locales, que versen sobre traslación, fraccionamiento, etc.
- Participaciones federales, cubiertas por la Federación a los municipios de acuerdo a lo indicado por las legislaturas locales. Destacan el Fondo General de Participaciones y el Fondo de Fomento Municipal.

En la labor de la recaudación fiscal, a fin de evitar doble tributación, se han creado los Convenios de Coordinación Fiscal, los cuales determinan cuáles impuestos han de ser captados por los ayuntamientos en representación de la federación y cuáles han de ser exclusivos de ellos. Los problemas surgidos de estos rubros son considerables como consecuencia de la inoperancia e ineficiencia de las herramientas de los municipios mexicanos; quienes al carecer del pleno ejercicio de su libertad hacendaria socavan su desarrollo.

Reflexionando acerca de la autonomía financiera y de la libertad municipal en general, en la realidad, se presenta la subordinación y dependencia de los ayuntamientos de acuerdo a la voluntad de las legislaturas, gobernadores y poder ejecutivo; quienes por razones políticas pueden aumentar o reducir los recursos para los municipios. Como resultado de esa dependencia, se ha consolidado un régimen de centralización con la subsiguiente concentración de la riqueza en unas cuantas manos. Al mismo tiempo se genera el empobrecimiento de la gente y una progresiva disminución del desarrollo de los municipios, incrementándose aún más sus problemas.

Es esencial, crear técnicas nuevas de captación fiscal que con eficiencia doten al municipio de libertad y autosuficiencia económica, garantizando con precisión sus propios ingresos determinados puntualmente por los Estados. Más

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

que ello, es importante se hagan a un lado los intereses particulares, partidistas y políticos. Antes que nada, realmente cumplir y cubrir las necesidades de la colectividad; el bienestar de MÉXICO.

### **B) AUTONOMÍA DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.**

En febrero de 2006 se cumplió una década de la firma de los Acuerdos de San Andrés Larráinzar cuyo eje central giraba en torno al reconocimiento de los derechos y cultura indígenas. Éste fue el primero y único acuerdo firmado entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) y el gobierno (federal y del estado) en la agenda del Diálogo por la Paz, que preveía la celebración de varias mesas de trabajo que conducirían a compromisos entre las partes. Como es de dominio público el errático cumplimiento de estos acuerdos condujo al fracaso de la agenda por el diálogo y la paz. La reforma constitucional de 2001 fue notablemente impugnada por las organizaciones indígenas del país, por el móvil simulador que la alentó; motivo por el cual, el EZLN acusó de "traición" al Congreso, lo que contribuyó a polarizar a las partes.

Hoy el camino es incierto. Desde 1996 el diálogo entró en un dilatado letargo, y ha quedado en una situación de virtual suspensión sin señales de que las partes en conflicto vuelvan a encontrarse en el actual gobierno del Presidente Felipe Calderón.

El principal dirigente del EZLN, el subcomandante insurgente Marcos, ha recorrido el país promoviendo la Sexta Declaración de la Selva Lacandona. Su presencia fuera de la selva emitió signos que parecieran estar indicando un cambio de agenda. Entonces se hizo la pregunta ¿y los Acuerdos de San Andrés, qué? Por otro lado, el tema de los derechos indígenas no mereció mayor interés en el programa de gobierno de los numerosos candidatos que contendieron

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

anteriormente en la disputa por la presidencia de la República. La única mención expresa de compromiso de cumplimiento de dichos Acuerdos fueron planteados en el programa de gobierno del candidato del Partido de la Revolución Democrática, Andrés Manuel López Obrador; pero ni aún por tal alusión la comandancia zapatista consideró confiable al mencionado candidato.

Frente a este escenario confuso sobre el futuro del reconocimiento constitucional de los derechos de libre determinación y autonomía indígena coherente con lo comprometido en San Andrés, conviene reconsiderar la reforma de 2001 y pensar en reformas de corto alcance, que si bien no responden a la expectativa indígena de obtener una "reforma de la reforma", por lo menos podrían contribuir a quitar algunos de los candados que los legisladores pusieron a la reforma constitucional de 2001. Para aterrizar la idea de la autonomía a los pueblos indígenas, se debe partir por efectuar una reforma constitucional al artículo 115 constitucional. Ésta debería de estar orientada a modificar el régimen del municipio libre que es universal para todos los municipios del país y establecer, a cambio, un régimen multimunicipal que dé cabida a la diversidad municipal de México. Esta reforma permitiría, por lo menos, hacer realidad el autogobierno indígena, al hacer posible que el ayuntamiento se integre de acuerdo a las características sociopolíticas del municipio, y no con la obligatoriedad de que lo haga por presidente, síndico y regidores. Quedaría pendiente la reforma electoral (nacional y en los estados) que permita que la renovación del ayuntamiento pueda realizarse mediante mecanismos alternos a la de los partidos políticos, como ya sucede hoy día en Oaxaca, al reconocer el sistema electoral de "usos y costumbres" para todos los municipios oaxaqueños que así lo decidan.

La institución del municipio libre, en su diseño actual, no permite la realización de los derechos autonómicos indígenas en virtud que ignora la

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

diversidad de las formas de organización sociopolítica, de autogobierno indígena al condicionarlos a una única forma de gobierno local.

Al obligar a que la institución del municipio libre fuera el único vehículo para que los derechos autonómicos puedan realizarse, los legisladores ignoraron la complejidad de la diversidad cultural que caracteriza a esas sociedades. Con tal requisito, resulta obvio que los derechos autonómicos indígenas nacieron muertos, ya que el diseño del Estado mexicano, en tanto Estado-Nación -dentro de éste, la institución del municipio libre- no están diseñados para dar cabida a la diversidad, a la multiétnicidad y en consecuencia a admitir la legalidad de otras formas de organización social, de integración y nombramiento de la autoridad y de la relación comunidad-cabecera municipal, entre otros.

Al acotar los derechos de libre determinación y autonomía y subordinarlos al cliché del municipio libre, la situación permaneció igual que antes: las prácticas de organización social, gobierno y justicia indígena que los pueblos indígenas fomentan, quedaron de nueva cuenta fuera de la Constitución, porque ésta en realidad no se modificó.

Por virtud de la situación expuesta anteriormente, y a manera de conclusión; cuando los indígenas intenten realizar, sobre la base de sus propias experiencias socioculturales, algunos de sus presuntos "derechos autonómicos" reconocidos en el artículo 2º constitucional, estarán actuando fuera de la Constitución; en virtud que ésta no sufrió, simultáneamente, otras reformas (como la del artículo 115) que modificaran al Estado-nación y dieran cabida a la diversidad. Por tanto, se tienen que llevar a cabo aún muchísimas reformas en los marcos normativos; tanto federales como locales. Esta tesis, busca hacer una aportación humilde para tal fin.

### **3. EL CASO DEL EZLN, LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS LARRÁINZAR Y LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO EN CHIAPAS.**

Por los alcances mínimos de la antes referida reforma al Artículo 2° Constitucional, el EZLN y las organizaciones indígenas la rechazaron por considerarla una simulación, y reclamaron su modificación; no obstante, ni el poder ejecutivo, ni los legisladores se comprometieron con un replanteamiento de la reforma. Parece poco probable que lo hagan por propia voluntad; a no ser que una nueva coyuntura vuelva a poner el tema sobre la mesa. Mientras esto no suceda, es conveniente explorar otros caminos para intentar que los derechos indígenas puedan encontrar algunos cauces para su efectiva realización. Una opción viable podría ser una reforma al artículo 115 constitucional, modificando el régimen monomunicipal del municipio libre, instituyéndose un régimen que reconozca que distintos diseños de municipios y formas de integración del ayuntamiento puedan coexistir en el territorio nacional, en el marco de un nuevo régimen multimunicipal. Esto podría colocar en otra dimensión a la reforma en materia de derechos y cultura indígena, ya que con tal reforma se abrirían nuevos cauces para la constitucionalización de las formas de organización sociopolítica, de autogobierno y de renovación de la autoridad local, abriendo puertas al círculo vicioso en el que se ha entrampado la interpretación de los Acuerdos.

Un régimen multimunicipal beneficiaría a todos los indígenas de México y no solo a aquellos que viven en los "municipios indígenas", en zonas culturalmente compactas. En la actualidad miles de indígenas en el país no habitan en territorios en donde ellos sean mayoría, sino en espacios territoriales multiétnicos. En un régimen multimunicipal los indígenas que viven en esa situación podrían crear nuevos tipos de municipios como por ejemplo el "municipio pluriétnico". Un régimen multimunicipal propiciaría la creatividad indígena para la innovación en las instituciones y formas de gobierno local democráticas, ahora impedidas por los

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

pobres alcances de la reforma constitucional del artículo 2º que sólo reconoce las formas de gobierno indígena por "usos y costumbres", las cuales no siempre dan respuesta a la diversidad que existe al interior de los pueblos indígenas, caracterizándose por su "diversidad en la diversidad".

Un régimen multimunicipal contiene en adición un extra democrático para todo el país, ya que con él no serían beneficiados sólo los indígenas, sino todos los municipios mexicanos. La diversidad cultural no es patrimonio exclusivo de los pueblos indios; ellos tienen el mérito de insistir en el reclamo, pero sus beneficios pueden irradiar a todos los municipios del territorio nacional. Se reconocería la diversidad más allá de un valor étnico. Por ejemplo podrían crearse los municipios fronterizos u otros que la propia realidad cultural exija. Se incluiría a los municipios metropolitanos urbanos y rurales que están reclamando municipalistas mexicanos, sin excluir por supuesto, que muchos otros municipios del país refrendaran su preferencia por el municipio libre como la institución municipal adecuada a sus propias realidades.

Este tipo de régimen municipal haría posible que el municipio en México fuera una institución culturalmente adecuada para todos los mexicanos; indígenas y no indígenas. En la actualidad la institución del municipio libre, como única opción de gobierno local en el país, es una imposición de un Estado centralista que ahoga la diversidad cultural de todas las regiones de México portadoras de su propia especificidad sociopolítica. El municipio libre es hoy un residuo del México integracionista. El diseño de municipio libre como única opción, es monocultural por definición y concentra los resabios del centralismo del México homogeneizador. Este diseño de una sola forma de organización del gobierno local en México está agotado, como lo está el modelo de Estado-nación del que

forma parte: es tiempo de dar paso al México pluricultural, al México multimunicipal.

En síntesis, la creación de un nuevo sistema municipal no supone una renuncia al reclamo indígena y del EZLN de lograr una reforma de la reforma y tampoco plantea agotar en el autogobierno el catálogo de derechos autonómicos reconocidos en los Acuerdos de San Andrés; ciertamente estos continúan siendo una cuenta pendiente. Más si haría posible avanzar en algunos puntos centrales como el autogobierno, lo que puede abrir una luz de esperanza para que las autonomías zapatistas -entre otras- puedan encontrar un espacio para su reconocimiento.

### **A). LAS JUNTAS DE BUEN GOBIERNO ZAPATISTAS.**

Los municipios autónomos zapatistas han estado siempre bajo la supervisión del EZLN que, según el subcomandante Marcos interviene “cuando hay conflictos o desviaciones” y el cual determinó siempre cuál era el carácter de dichos conflictos.

Por decisión del Comité Clandestino Revolucionario Indígena (CCRI), se formaron las Juntas de Buen Gobierno, las cuales pasaron a ser las Juntas. El 8 de agosto de 2003 en la inauguración de éstas, en Oventic, no habló ninguno de sus integrantes pues los oradores fueron comandantes zapatistas, varones y mujeres, que intervinieron, no sobre los problemas generales, sino disciplinadamente sobre temas bien diferenciados. Las Juntas, por consiguiente, sólo son parcialmente organismos autónomos, ya que están vigiladas y controladas estrechamente por el aparato político-militar que sobre los grandes problemas habla en su nombre.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Aunque ellas dependen de asambleas, nombrando y revocando sus integrantes si es necesario, de hecho son una “correa de transmisión” de quienes deciden en los municipios y en ese piso superior de los municipios en rebeldía. Ellas buscan regular el ingreso proveniente del comercio o de los aportes de las ONG, así como funcionar de instancia superior para fijar normas y resolver litigios entre las comunidades. Son, sin duda, un progreso en el camino de la reglamentación de una vida económica y social marcada, según expresó reiteradamente Marcos, por una realidad bastante anárquica donde cada uno hace lo que quiere. Pero esa centralización depende del EZLN sobre todo porque las comunidades carecen de experiencia administrativa, de cuadros formados, de visión regional, nacional, internacional y están internamente debilitadas por el proceso de pérdida de autoridad de los ancianos y cargos tradicionales -entre otras cosas por la misma acción y presencia del EZLN y por los cambios que éste ha comenzado a introducir en las relaciones entre los sexos y en los derechos de las mujeres. El EZLN, por su parte, aunque haya retirado sus retenes en la zona, sigue en estado de alerta ante el peligro constante de una invasión del ejército o de los paramilitares sostenidos por éste y, por consiguiente, sigue siendo una estructura monolítica, con mandos verticales, que no estimula la discusión ni la democracia. Según el mismo Marcos, en las comunidades persisten elementos políticos, religiosos y culturales que dificultan la construcción de una vida democrática. Ello obstaculiza la tarea fundamental para la creación de cuadros político-administrativos, o sea, el desarrollo de la independencia de criterio y del espíritu crítico, la ruptura total con la tradición del sometimiento a las autoridades para pasar a seguirlas con conciencia o a criticarlas si resultase necesario.

En lo personal el suscrito considera a las Juntas de Buen Gobierno como proyectos innovadores en la historia jurídica y social del país, sin embargo aún son motivo de controversia y conflicto; pues hay quienes las ven como un peligro para la Unión. Pero más allá de especulaciones, se tienen que trabajar a todos niveles: en lo social, en lo económico, en lo educativo, en lo familiar y en lo político; para

de verdad alejar los temores del conservadurismo y aspirar a una nación incluyente y próspera. A fin de cuentas, nuestros pueblos indígenas también son mexicanos.

#### **4. LA COMISIÓN NACIONAL PARA LA ATENCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS**

El 21 de mayo de 2003 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el cual se expide la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y se aboga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. Este Decreto entró en vigor a partir del 5 de julio de 2003.

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas es un organismo descentralización de la Administración Pública Federal no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio; contando con autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa

Tiene como fin el de orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicos para alcanzar el desarrollo integral y sustentable y el ejercicio pleno de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Sus principios están dirigidos a la observancia del carácter multiétnico y pluricultural de la nación, promoviendo acciones contra la discriminación o exclusión social y para la construcción de una sociedad incluyente, plural, tolerante y respetuosa de la diferencia y el diálogo intercultural. Ello, a través del

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

impulso a la integración de políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para el desarrollo de los Pueblos y comunidades indígenas.

Se busca el fomento al desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras. Asimismo incluye el enfoque de género en políticas, programas y acciones de la Administración Pública Federal para promover la participación, el respeto, la equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas y realiza consultas a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueve reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.

Dentro de sus funciones se encuentran las de:

- Apoyar y colaborar con las dependencias federales para la formulación y evaluación de políticas, programas y acciones
- Coordinar con gobiernos estatales y concertar con los sectores sociales y privado para instrumentar planes y acciones
- Diseñar y operar un sistema de consulta y participación de los pueblos y comunidades indígenas.
- Realizar investigaciones y estudios inherentes a la cuestión indígena.
- Instrumentar y operar programas y acciones para el desarrollo de los pueblos indígenas cuando esto no corresponda a las atribuciones de otras dependencias.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

- Desarrollar esquemas de capacitación para mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas.

- Proponer y promover las medidas que se requieren para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>24</sup>

Para dar cabal cumplimiento a esas funciones, tiene a su cargo los siguientes programas:

- \* Albergues escolares indígenas
- \* Infraestructura básica para la atención de los pueblos indígenas
- \* Fomento y desarrollo de las culturas indígenas
- \* Fondos regionales indígenas
- \* Organización productiva para mujeres indígenas
- \* Promoción de convenios en materia de justicia
- \* Programa de Desarrollo de las Comunidades Mayas de la Península de Yucatán.

Su cobertura está planificada en Delegaciones estatales, operando en 24 estados de la República Mexicana a través de 110 Centros Coordinadores del Desarrollo Indígena; un Centro de Investigación, Información y Documentación de los Pueblos Indígenas de México y 28 Centros Regionales (CRID). 1,085 albergues escolares; contando además con un Sistema de Radiodifusoras Culturales Indigenistas (SRCI) compuesto por 20 emisoras en AM y 4 en FM; operando en 15 estados de la República Mexicana y captando a más de 5,5

---

<sup>24</sup> José Ramón Cossío Díaz, *Los problemas del derecho indígena en México*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

millones de hablantes indígenas y aproximadamente a 21 millones de personas en 954 municipios. En lo que respecta a las comunidades del Estado de Oaxaca, cuenta con un hospital mixteco en el estado de Puebla. La Comisión promueve además la investigación y la literatura en lenguas indígenas a través de un importante trabajo editorial.

## **CAPÍTULO IV. LOS PUEBLOS INDÍGENAS, SITUACIÓN ACTUAL Y DESARROLLO DE PROPUESTAS.**

### **1. EL PRESENTE DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS DE MÉXICO.**

Un punto de partida para resolver la problemática indígena es la consolidación del Municipio libre; no como teoría, sino una realidad plena.

En primer lugar es importante dejar en claro la centralidad que el municipio libre adquirió en la reforma constitucional en materia de derechos y cultura indígena. El núcleo “duro” del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas se concentra en el apartado "A" del artículo 2º reformado, que enumera los derechos reconocidos, al tiempo que establece la obligatoriedad de que tales derechos se concreten en el marco municipal. Ante tal mandato conviene interrogarse sobre la pertinencia de tal decisión e indagar sobre los alcances que la institución del municipio libre ofrece hoy día, para ser el ámbito adecuado para que los derechos de libre determinación y autonomía indígena puedan verse allí realizados. Para efectuar tal acercamiento, se verá qué dice al respecto la reforma: *“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...”*

A partir de aquí se enumeran siete fracciones que definen los derechos específicos que tendrían todos los pueblos indígenas de México en el ejercicio de sus derechos de libre determinación y autonomía: I) Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural; II) Aplicar sus propios sistemas normativos en la regularización de sus conflictos internos; III)

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno; IV) Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y demás elementos que constituyan su cultura e identidad; V) Conservar y mejorar su hábitat; IV) 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, al uso y disfrute preferente de los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades; y VII) Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.

Más el siguiente párrafo de inmediato restringe los derechos enumerados señalando que solo podrán ser reconocidos y legislados en las entidades federativas y realizados en el ámbito municipal: *“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”.*

Así las cosas, para situar el tema que se ocupa en identificar los alcances de la institución del municipio libre en su relación con el ejercicio de los derechos autonómicos indígenas, se buscará una breve respuesta a la pregunta de si permite la institución del municipio libre en México, que los pueblos indígenas puedan, en el ejercicio de sus derechos autonómicos, decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica y política y elegir de conformidad con sus normas y procedimientos tradicionales, a las autoridades y representantes para el ejercicio de sus formas de gobierno interno.

Para aproximarse a alguna respuesta, se verán cuáles son los alcances que los propios legisladores marcaron a los derechos autonómicos reconocidos en la reforma de abril de 2001. Estos alcances se pueden verse claramente delimitados en el Dictamen que antecedió al Decreto. En un fragmento del mismo se lee:

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*“...Las variedades sociales [de los pueblos indígenas] son complejas y varían según la cultura y la región”.*

Por ello son las Constituciones y las leyes de los Estados las que, en forma natural, deben hacer el reconocimiento de unos y otros de acuerdo con sus circunstancias particulares<sup>25</sup>. Tal reconocimiento solo se dará dentro del orden establecido por la Constitución, con respecto a las formas políticas vigentes, en especial al Municipio libre.

El Municipio libre es una institución flexible cuya organización permite una amplia gama de variantes. La expresión política natural de las comunidades se da en los municipios. Los Ayuntamientos están al alcance de las poblaciones indígenas para ser integrados con su representación. En ellos pueden aquellas actuar de acuerdo con sus usos y costumbres que adquieren pleno reconocimiento constitucional y legal... La obligación básica es sujetarse y atenerse al marco constitucional...

Ahora se recuerda de nueva cuenta lo que dice dicho marco constitucional:

*“Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:*

*I.- Cada Municipio será gobernando por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos*

---

<sup>25</sup> Moisés Jaime Bailón Corres, *Derechos humanos y derechos indígenas en el orden jurídico federal mexicano*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

*que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el Gobierno del Estado...”* (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.)

Hasta aquí el texto constitucional. De su lectura cuatro aspectos llaman de inmediato la atención: 1) La única forma de organización social, política y cultural que el artículo 2º reformado permite a los pueblos indígenas es la del municipio libre; 2) la única forma de gobierno local que la Constitución reconoce para todos los pueblos indígenas del país es la del ayuntamiento municipal; 3) las únicas autoridades que la Constitución reconoce son: presidente municipal, regidores y síndicos; y, 4) la única forma de elección de la autoridad local es mediante contiendas partidarias, con voto libre y secreto.

Ante tales acotamientos, al intentar dar respuesta a la pregunta formulada respecto a ¿Qué tanto la institución del municipio libre en México, permite que los pueblos indígenas puedan efectivamente realizar su derecho a decidir (que finalmente, es éste el principal derecho autonómico) sobre sus formas de gobierno, organización social y representación entre otros, que el artículo 2º constitucional les reconoce? La respuesta es que la institución del municipio libre, en su diseño actual, no permite la realización de los derechos autonómicos indígenas en razón de que ignora la diversidad de las formas de organización sociopolítica y de autogobierno indígena al condicionarlos a una única forma de gobierno local.

Una eventual reforma que redunde en un beneficio cierto para la gente indígena en este sentido podría seguir la siguiente ruta crítica: a) una nueva formulación al artículo 115 en el cual de manera breve y concisa se mandate constitucionalmente que al ser México un país diverso y multicultural, para

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

reconocer esa diversidad se establece un régimen multimunicipal; b) se crearía una ley reglamentaria que a nivel nacional regulara dicho régimen, de forma tal que no queden puertas abiertas o resquicios para retrocesos en los derechos ciudadanos y de los vecinos en los municipios o a una interpretación limitada en los congresos legislativos de los estados; y c) los estados se encargarían de realizar su propia tipología y organización municipal, que quedaría incorporada en la Ley Orgánica Municipal de cada entidad federativa.

### **2. LAS INSTITUCIONES DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA DE LAS COMUNIDADES INDÍGENAS: LOS PROS Y CONTRAS DE SU RECONOCIMIENTO.**

A nivel federal la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, no establece atribuciones para la atención a los pueblos y comunidades indígenas, ni a sus integrantes. En las entidades federativas se han creado juzgados para atender asuntos indígenas. El reconocimiento jurídico de los derechos procesales de los indígenas, señalado en el artículo 2º Constitucional, debe tener una correspondencia con el desarrollo de procedimientos jurisdiccionales que posibiliten su ejercicio y con ello sentar las bases para construir un estado pluricultural de derecho.

Corresponde al Poder Judicial instrumentar los mecanismos para el ejercicio de estos derechos, a través de la profesionalización de los defensores de oficio, peritos culturales, intérpretes y traductores en lengua indígena, a través de la formación y capacitación en Derecho Indígena, para hacer realidad el reconocimiento de la diferencia cultural señalado en la Constitución.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

El acceso a la justicia es la facultad de que cualquier persona independientemente de su condición, pueda acudir a los sistemas de justicia (si así lo desea). En el sistema jurídico mexicano, la Constitución Federal, en el artículo 17, establece que *toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial*. En este sentido, el Estado debe garantizar el acceso efectivo, no solo como servicio público sino como garantía de convivencia armónica y de desarrollo social.

En materia indígena, la Constitución Federal indica dos primordiales aspectos para el respeto de los derechos indígenas: la aplicación de sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos al interior de sus comunidades indígenas y, el acceso pleno a la jurisdicción del Estado. El primer aspecto se refiere al reconocimiento de la validez y la eficacia de la aplicación de los sistemas normativos internos de los pueblos indígenas, como parte de su libre determinación en el marco constitucional de autonomía. El segundo es el relativo a garantizar los derechos en los procedimientos legales en condiciones de igualdad frente a la ley.

Respecto al reconocimiento de la aplicación de los sistemas normativos internos, algunos ordenamientos locales —como el Estado de Oaxaca— han establecido mecanismos de regulación y procedimientos jurídicos para validar determinadas resoluciones emitidas por las autoridades tradicionales de las comunidades indígenas. Sin embargo, la reglamentación en esta materia limita la

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

autonomía de las comunidades indígenas porque los considera como auxiliares en la administración de justicia.<sup>26</sup>

En cuanto al acceso pleno a la jurisdicción del Estado, el sistema jurídico mexicano ha creado y reformado leyes que señalan los requerimientos para hacer valer los derechos indígenas ante los órganos encargados de la procuración y administración de justicia, como el tomar en cuenta sus usos y costumbres, el derecho a contar con intérpretes, traductores y defensores, entre otros. Dentro de la estructura del Poder Judicial se han creado Juzgados Indígenas en diversas Entidades Federativas: Quintana Roo, Campeche, Chiapas, San Luis Potosí, Puebla e Hidalgo, como una forma de acercar la jurisdicción del Estado a la gente indígena, más ello no implica que se reconozca la forma diferente de impartir justicia y de castigar delitos que tienen los indígenas.

Por lo expresado anteriormente y dada la complejidad del tema, se reflexiona acerca de la necesidad del Poder Judicial Federal para avocarse a la tarea de investigar, conocer y reconocer las formas de administración de justicia ejercidas en los pueblos indígenas y con ello propiciar la igualdad jurídica ante la ley, pues en el Sistema de Justicia Mexicano no está considerada de manera integral la diferencia cultural de los miembros de los pueblos indígenas.

En el Poder Judicial los juzgados indígenas formalmente reconocidos, tienen un ámbito de competencia de cuantía menor y carecen de facultades para resolver casos de gravedad social. Aunque representan un esfuerzo para eficientar el sistema de administración de justicia, no son medidas aplicadas con la participación de las comunidades; son decisiones externas impuestas a las

---

<sup>26</sup> Jorge Alberto González Galván, *El Estado y las etnias nacionales en México. La relación entre el derecho estatal y el derecho consuetudinario. Serie E: Varios, Número 65*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.

comunidades indígenas, por lo que no forman parte de su orden interno. Se recalca y concluye se reconozcan otras formas de impartición de justicia, para fortalecer al sistema de justicia con la inclusión de los procedimientos con los que los pueblos indígenas resuelven sus conflictos, para construir un sistema de justicia pluricultural.

### **3. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y LOS DERECHOS HUMANOS.**

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos, preocupada por la observancia de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas, creó en el año de 1992 la Coordinación de Asuntos Indígenas para la atención de esta parte de la población mexicana.

En febrero de 1998, comenzó a operar la Cuarta Visitaduría General, como área especializada en la protección, defensa, promoción y difusión de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas del país, como respuesta a la situación de especial vulnerabilidad en la que se desarrolla la vida de millones de indígenas que incide negativamente en el disfrute pleno del conjunto de sus derechos y garantías consagrados en el orden jurídico mexicano.

Dentro de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, esta Visitaduría se encarga de atender las quejas y de promover el respeto a los Derechos Humanos de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas del país, tanto en su dimensión individual como en la colectiva, con especial atención en la preservación de los elementos que componen sus culturas e identidades.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Con este propósito, la CNDH fundamenta sus acciones y pronunciamientos en los instrumentos legales que derivan de los preceptos del artículo 2º Constitucional, en el cual se reconoce la composición pluricultural de la Nación mexicana sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, así como en toda la legislación que contiene derechos de este sector de la población. En sus tareas, se busca promover acciones que den vigencia al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo, el cual por ser un instrumento del derecho internacional suscrito por el gobierno mexicano y ratificado por el Senado de la República, es parte integrante del orden jurídico nacional.<sup>27</sup>

### **4. INSTRUMENTACIÓN DE NUEVOS PLANES DE DESARROLLO SOCIAL ACORDES A LOS GRUPOS INDÍGENAS.**

Las enmiendas legales se han centrado a procurar igualdad y acceso a los programas gubernamentales de apoyo y asistencia social. En las leyes de la materia se ha regulado sobre la atención integral por parte del sistema nacional para el desarrollo integral de la familia a los miembros de pueblos y comunidades indígenas a través del reconocimiento y respeto de su identidad cultural y de sus usos y costumbres de los pueblos para implementar programas de desarrollo y asistencia social. Otorga a ésta gente asistencia técnica y capacitación para preservar y recuperar las prácticas y los conocimientos tradicionales vinculados al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales; y la preferencia a los programas de apoyo para el desarrollo de actividades productivas.

---

<sup>27</sup> Rodolfo Stavenhagen, *Derechos humanos de los pueblos indígenas*. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2000.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

En la Ley General de Desarrollo Social se garantiza a toda la población el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En particular, en su artículo 3 fracción VIII, garantiza que la política de desarrollo social respetará la libre determinación y autonomía de los pueblos indígenas y sus comunidades.

La Ley de Asistencia Social da las bases para la promoción de un Sistema Nacional de Asistencia Social que fomente y coordine la prestación de servicios de asistencia social pública y privada e impulse la participación de la sociedad en la materia. Senta las bases para brindar una efectiva asistencia social a las comunidades indígenas respetando sus usos y costumbres.

A pesar de la labor legislativa en el área de desarrollo y asistencia social, falta normar el derecho a la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, así como crear instrumentos jurídicos y políticas públicas específicas para eliminar sus condiciones de desigualdad y rezago.

En éstas materias las iniciativas que se han presentado ante el Congreso, tienen como objetivo general promover políticas específicas y programas de desarrollo y bienestar para la población indígena. Esperando verse cristalizada para contribuir a mejorar la vida de éstos pueblos.

### **5. CUESTIONES AGRARIAS, RECURSOS NATURALES Y COMUNIDADES INDÍGENAS.**

Los instrumentos jurídicos actuales son muy escasos pues únicamente se encaminan a reconocer los derechos indígenas en los procedimientos legales. La Ley Agraria establece que en los juicios relacionados con tierras de grupos

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

indígenas, los tribunales deberán considerar sus usos y costumbres para dictar sentencia y deberán facilitar el acceso a intérpretes cuando alguna de las partes no tenga conocimiento del español. Sin embargo, estas disposiciones legales son insuficientes para resolver los problemas actuales de índole agrario que enfrentan los pueblos y comunidades indígenas del país.

En este rubro quedan por solucionar la mayoría de los asuntos y demandas indígenas. Está pendiente su reconocimiento como sujetos de derecho; el establecimiento de un régimen jurídico específico para el sistema agrario de los pueblos y comunidades indígenas. La legislación actual regula sobre tierras ejidales y comunales, así como sobre comunidades agrarias, pero prescinde del tema de la comunidad indígena la cual no tiene las mismas características que una comunidad agraria. Queda pendiente originar mecanismos jurídicos que permitan la aplicación de sus sistemas normativos internos para resolver las controversias en materia agraria; el establecimiento de planes institucionales que faciliten la regularización de la tenencia de la tierra en pueblos y comunidades indígenas; y la creación de mecanismos que faciliten el uso, disfrute y disposición de las tierras.

En la materia se han presentado diversas iniciativas cuyo objetivo es reconocer a los pueblos y comunidades indígenas como sujetos de la propia Ley Agraria, instaurando el impulso a su desarrollo integral y atemperando las desigualdades que separan a la mayoría de las comunidades indígenas de las condiciones y oportunidades que tienen otros núcleos rurales y campesinos.<sup>28</sup>

Se han dispuesto preceptos jurídicos enfocados a proteger y aprovechar los recursos naturales de una manera sustentable. En este sentido, las leyes relativas

---

<sup>28</sup> Rubén Gallardo Zúñiga, *Prontuario agrario. Preguntas y respuestas sobre legislación agraria*. Editorial Porrúa, México, 2001.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

instituyen el derecho a la propiedad sobre terrenos forestales por parte de los pueblos y comunidades indígenas; la protección al conocimiento sobre variedades forestales locales; los procedimientos jurídicos para su participación en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal; el carácter de la evaluación del impacto ambiental y la reducción al mínimo de los efectos negativos sobre el medio ambiente para las áreas naturales protegidas en las que están asentados pueblos y comunidades indígenas. Se establecen los planes para efectuarles consultas cuando se pretenda liberar organismos modificados genéticamente en las zonas donde habitan; el otorgamiento de la administración y manejo de áreas naturales protegidas —previa opinión de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas— a pueblos y comunidades indígenas; los mecanismos para facilitar el establecimiento de áreas naturales protegidas en los predios de las comunidades y pueblos indígenas; la publicación de las prácticas y aprovechamiento de ejemplares, partes o derivados de vida silvestre para ceremonias y ritos tradicionales; y los programas para apoyar el desarrollo de las comunidades y pueblos indígenas.

Particularmente, en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable se indica se ha de respetar la propiedad que tengan las comunidades indígenas sobre terrenos forestales, su derecho al uso y disfrute preferente de los recursos forestales en estos sitios, así como el conocimiento tradicional sobre variedades forestales locales. Para ello se contribuirá al desarrollo socioeconómico de los pueblos indígenas, se garantizará su participación en la aplicación, evaluación y seguimiento de la política forestal, y se impulsará el desarrollo de la empresa social forestal y comunal, con el fin de que se organicen para el aprovechamiento forestal. Se busca especialmente la conservación de los ecosistemas forestales de las comunidades indígenas. Las colectas y usos con fines comerciales o científicos de los recursos biológicos forestales deberán reconocer todo lo anterior.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

En la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente se señala que el estudio del impacto ambiental es el procedimiento a través del cual la Secretaría determinará las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente. Para ello, en los casos en que determine el Reglamento que al efecto se expida, quienes pretendan llevar a cabo ciertas obras o actividades, requerirán previamente la autorización en materia de impacto ambiental de la Secretaría. Esta es de carácter vinculante para el caso de áreas naturales protegidas en las que están asentados miembros de pueblos y comunidades indígenas.

Pese a que la regulación en este tema ha sido amplia, hay numerosas limitaciones respecto a los instrumentos jurídicos para llevar a cabo el ejercicio de los derechos dispuestos en las leyes de la materia. Asimismo, está pendiente legislar sobre protección al conocimiento tradicional, promoción de información sobre desarrollo sustentable, acuerdos para incentivar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, procesos para fomentar la participación de los pueblos y comunidades indígenas, entre otras.

### **6. DEMOCRACIA Y POLÍTICA EN FAVOR DE LOS INDÍGENAS.**

El día 14 de agosto del 2001 la reforma constitucional tenía como finalidad incorporar a la Carta Magna el contenido de los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, más conocidos como Acuerdos de San Andrés, firmados entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal, para poder arribar

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

a una paz justa y digna en Chiapas. Ese propósito no se logró porque el Estado mexicano, a través de los poderes federales se negó a cumplir esos acuerdos y en su lugar promovió una reforma que ni reconoció los derechos indígenas ni contribuyó a lograr la paz buscada.

De esa reforma lo más cuestionado fueron dos aspectos que afectaban al sujeto titular de los derechos y el derecho al territorio, ambos muy importantes para la existencia de los pueblos indígenas, pero también para la vigencia de sus derechos. En el primer caso el cuestionamiento venía del hecho de que no se reconociera a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público, es decir, como parte de los órganos de gobierno del estado mexicano, sino como sujetos de interés, a los cuales aquel debería atender. Del segundo se impugnó que en lugar de reconocer expresamente el derecho al territorio, solo se incluyera la posibilidad de acceder, de manera preferente, a los recursos existentes en los lugares que ocupan o habitan de alguna manera. No está por demás decir que el contenido de la reforma atacada, además de no satisfacer las demandas de los pueblos indígenas, contravenía los artículos primeros de los Pactos de Derechos Civiles y Políticos y Económicos, Sociales y Culturales, de la Organización de Naciones Unidas, así como los artículos 1, 13, 14 y 15 del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo.

Acorde con los tratados aprobados y las reformas constitucionales las leyes federales también se han venido reformando para incluir en ellas los derechos indígenas, sobretudo en materias de desarrollo, recursos naturales, cultural, acceso a la justicia ante los órganos del estado, la institucionalidad estatal.

La legislación federal aprobada con posterioridad a la reforma constitucional es la mejor prueba de que la negación del Estado para reconocer la personalidad jurídica de derecho público y los derechos territoriales de los pueblos indígenas no

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

fue un problema de desconocimiento del tema, sino para abrir paso a una política de privatización de los recursos naturales, específicamente las tierras, las minas, los recursos forestales, el agua, los recursos genéticos y el conocimiento tradicional asociado a él.

En las disposiciones sobre derechos indígenas incorporadas a las leyes sobre la materia en lugar de proteger derechos se “desregulan” para que las empresas transnacionales puedan intervenir libremente. En este aspecto, no se puede afirmar que estas leyes cumplan con la normativa internacional sobre derechos humanos que el Estado mexicano se ha obligado a respetar. Al contrario, responden a los compromisos comerciales firmados por él mismo, plasmados en el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica, el Convenio sobre Diversidad Biológica, el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, de la Organización Mundial del Comercio, mas conocidos como TRIPs, por sus siglas en inglés.

Lo anteriormente referido conduce a preguntarse por la alocución de la multiculturalidad en la era de la globalización capitalista. Lo primero que se recuerda es que el capital transnacional ha eliminado las fronteras estatales y ha mostrado las diferencias existentes en los estados homogéneos, escondidas tras la falacia de la unidad y la igualdad formal. En estas condiciones se vuelve relativamente fácil asumir la idea de la diversidad social. La forma en se realizó el reconocimiento de los derechos indígenas por los Estados latinoamericanos forma parte de esa estrategia. Se reconocen aquellos que no contravienen los intereses del capital y los que se le oponen se niegan, o cuando esto no es posible se reconocen de forma restringida o de manera que no se puedan ejercer.

Esta forma de asumir la pluriculturalidad es muy peligrosa porque al no cuestionar las bases sobre la cual se estructuran las reglas y las instituciones de una sociedad homogénea, se convierte en una ideología de dominación y no en

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

una política de reconocimiento de las diferencias. Es el caso del estado mexicano que adopta la tesis de la diversidad cultural y la defensa de los derechos indígenas, más en el fondo sigue siendo tan homogéneo, racista y discriminatorio. En estas condiciones el estado multicultural se convierte en una ideología de integración en la época de la globalización; la cual no cuestiona las diferencias, las asume y las somete para que se ajusten a sus designios.

Otro tema diferente es el de la pluriculturalidad que asume la interculturalidad como política para atender una realidad social, cuestionando la institucionalidad de los estados homogéneos y las reglas bajo las cuales opera. En él se asume que existen culturas diferentes cuyos presupuestos pueden ser válidos y operar en un mismo tiempo y espacio si se modifican las estructuras políticas y económicas para permitir la existencia de todas. Se trataría de generar un dialogo intercultural pero en condiciones donde los dialogantes se encuentren en igualdad de circunstancias y no uno sometido a otro. En otras palabras, se trata de practicar la igualdad reconociendo que los sujetos son diferentes pero tienen derecho a ser tratados de manera igual. Generar un diálogo entre culturas que se encuentran en desigualdad una de la otra es tan peligroso como promover el multiculturalismo sin modificar las reglas del Estado homogéneo porque se reproduce la desigualdad en nombre del pluralismo.<sup>29</sup>

La lucha por los derechos de los pueblos indígenas no es ajena a las posturas expuestas sobre la diversidad de la cultura. En todos los países de América Latina se pueden encontrar estas tendencias. En México esto es evidente. Por un lado la incorporación de líderes indígenas al aparato estatal para

---

<sup>29</sup> Programa nacional para el desarrollo de los pueblos indígenas 2001-2006. Oficina de representación para el desarrollo de los pueblos indígenas de la Presidencia de la República/Sedesol/INI, México, 2002.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

administrar programas con tendencia multicultural pero con un contenido monocultural o que operan para fortalecer estructuras homogéneas, nos hablan de una diversidad funcional a los estados que en el fondo la niegan. Del otro se encuentran quienes buscan una transformación sustancial del Estado para que el multiculturalismo encuentre una respuesta intercultural y a partir de ahí los derechos indígenas dejen de ser un discurso y se conviertan en realidad.

Lo que se puede concluir de todo lo dicho es que la apertura del Estado mexicano para reconocer los derechos indígenas, comienza a cerrarse para dar paso al saqueo de los recursos naturales por parte del capital, mayoritariamente transnacional.

Por otro lado, conceptos como pueblo indígena, autonomía, derecho al territorio y los recursos naturales en ellos existentes, tan debatidos y en muchas ocasiones celebrados en declaraciones y tratados internacionales, en la legislación y la práctica política interna del Estado mexicano se vuelven palabras vacías, pues se les usa pero de tal manera que no representan ningún derecho y si llegaran a representar alguno se cuida bien que no puedan ejercerse.

Los derechos son sometidos al capital. Con este tipo de reconocimientos queda claro que los derechos indígenas son un obstáculo para que la globalización neoliberal, por eso para que puedan ser una realidad los pueblos indígenas tienen que luchar diariamente en contra de ella. No es un asunto menor, con certeza. La experiencia de los pueblos indígenas en su milenaria resistencia, así como las múltiples formas de lucha que desarrolladas a partir de su propia cultura representa una esperanza de que no sean derrotados.

No todo es desesperanzador. Frente a la realidad impuesta por el capital, muchos pueblos y comunidades indígenas van ensayando nuevas formas de

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

entender el derecho, idealizan otras maneras de ejercer el poder y construyen otros tipos de ciudadanías. De acuerdo con estas ideas el derecho se mide mas que por la eficacia de la norma que lo regula, por la legitimidad de quien lo reclama; el poder tiene sentido en la medida en que quien lo detenta lo reparta entre todo el grupo hasta el grado de que a él no le cree privilegios, que es en lo que se traduce el famoso “mandar obedeciendo”; y la ciudadanía, es decir, la característica que da sustento al ejercicio de los derechos políticos, no se mide por alcanzar determinada edad sino porque se está en actitud de asumir compromisos sociales y se cumple con la comunidad. Cualidad muy propia de las comunidades indígenas en México.

Este es el horizonte que los pueblos indígenas se han trazado. A ello se apuesta quienes han decidido caminar junto a ellos.

## **CAPÍTULO V. EL CASO DEL ESTADO DE OAXACA COMO MODELO A IMPLEMENTAR A NIVEL FEDERAL, LOCAL Y MUNICIPAL EN MATERIA INDÍGENA.**

### **1. GRUPOS AUTÓCTONOS REPRESENTATIVOS DE OAXACA.**

Los grupos étnicos originarios de Oaxaca forman parte de la tradición histórica de la cultura precortesiana. Es común definir a estos pueblos asentados en lo que se conoce como Mesoamérica como sociedades campesinas. Lo campesino entendido por la dependencia directa que se tiene de las fuerzas y de los recursos de la naturaleza, como un medio primordial de subsistencia. Esta dependencia confiere a los grupos indígenas de Oaxaca uno de los vínculos centrales de su identidad.

Los grupos indígenas establecidos en el Estado de Oaxaca son los siguientes: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuatls, Triquis, Zapotecos y Zoques, así como a las comunidades indígenas que conforman aquéllos pueblos y sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos y culturales como es el caso de los Tacuates.

El cultivo de maíz y el culto a la tierra, fueron el eje rector de la civilización mesoamericana anterior a la conquista. Los pueblos indígenas contemporáneos conservan estas prácticas de origen. Así, la relación que establecen entre el calendario agrícola y el movimiento de los astros, junto con la presencia de espíritus que cuidan y viven en la naturaleza, a quienes solicitan permiso para

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

utilizar los recursos que en ella existen. Todos estos son factores que definen su identidad.

Existen elementos comunes y diferentes entre los grupos indígenas; los comunes son la semejanza de sus sistemas de gobierno, de técnicas agrícolas y de ritos, el conocimiento y la clasificación de las plantas medicinales, las comestibles y las de ornato, así como de la gran variedad de fauna que tienen en sus territorios. Por milenios estos pueblos campesinos, hablantes de tan variadas lenguas, han manifestado su temor y respeto a las fuerzas de la naturaleza y se autonombran hijos del maíz, del jaguar (tigre), de las nubes o de la lluvia, es decir, se identifican con la naturaleza y, por tanto, son miembros y servidores de ella.

La identidad particular de cada uno de los 15 grupos indígenas de Oaxaca se sustenta en factores diferenciales de tipo histórico, lingüístico, geográfico, artesanal, productivo, vestimenta y expresiones estéticas propias. Estas diferencias se expresan en las danzas, la pintura y la práctica de ritos sobre el nacimiento, las bodas, los funerales.

Las artesanías, realizadas en talleres familiares, ocupan un lugar importante en la economía autóctona. Los vestidos de los indígenas se hacen a mano, al igual que los utensilios de barro, palma, madera, piel y otros que los indígenas usan en su vida diaria. Desde el punto de vista turístico, las regiones más visitadas son los Valles Centrales, la Mixteca y Papaloapan y la zona costera. Se han reconocido 278 atractivos naturales y culturales, siendo el más reciente Bahías de Huatulco, entre los que destacan: zonas arqueológicas de Mitla y Monte Albán; hermosas playas como Bahías de Huatulco; las bahías de Puerto Ángel: La Escobilla, Zipolite y Mazunte; y Puerto Escondido, donde se practican deportes acuáticos y torneos internacionales de surf.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Sin embargo, a partir de la conquista por los españoles, los territorios indígenas han sido, en lo fundamental, una fuente de saqueo y enriquecimiento. Visión que ha transformado muchos patrones de identidad de los pueblos indígenas y ha propiciado el surgimiento de formas culturales híbridas. En muchos casos hoy se encuentran comunidades con sus raíces culturales confundidas, humilladas y en un futuro incierto. La sociedad mexicana, producto de una herencia racista hacia estos pueblos, ha contribuido al deterioro de una parte importante de los recursos naturales de los pueblos indios, así como a resquebrajar lo más profundo y sagrado de su mundo religioso y cultural, al imponerles formas de apropiación de la naturaleza más en el sentido de explotación que de aprovechamiento racional.

Siendo estas razones motivo de reivindicar a los pueblos indígenas, no en teoría, sino en la vida diaria, en la constante convivencia de nuestra Nación, en su devenir histórico, en su progreso dentro del concierto mundial; hacia la búsqueda de un mundo justo e igualitario para todos los seres humanos de la Tierra.

### **2. LEGISLACIÓN ESTATAL INDIGENISTA.**

La Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, señala que tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia de los pueblos indígenas que lo integran. Asimismo, se dispone que la ley establecerá las normas, medidas y procedimientos que deban proteger y preservar el acervo cultural de las etnias, promoviendo el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas.

Se regulan el respeto a las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas. Esto es una muestra en donde la legislación estatal

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

reconoce, como ley, una práctica o costumbre electoral que es habitual en Oaxaca, pero también lo es en otras comunidades indígenas de otros estados de la República; esto es, convierte en derecho mexicano lo que son prácticas ajenas al sistema electoral tanto federal como estatal, por lo que tiene el valor de un experimento. Además, porque en este artículo se regula, a nivel estatal, lo señalado en el punto 21 del anteproyecto de Declaración Universal sobre Derechos Indígenas, que hace referencia al derecho a participar plenamente en la vida política de su estado, de acuerdo con las leyes y costumbres indígenas.

El marco normativo de la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca señala en primer lugar su carácter de ser reglamentaria del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. Es de orden público e interés social y rige en todo el territorio del Estado de Oaxaca en materia de derechos y cultura de los pueblos y comunidades indígenas; así como en las obligaciones de los Poderes del Estado en sus distintos ámbitos de gobierno. Sus disposiciones constituyen las prerrogativas mínimas para la existencia, pervivencia, dignidad y bienestar de dichos pueblos y comunidades indígenas.

Sus disposiciones rigen supletoriamente en materia de derechos y obligaciones de los pueblos y comunidades indígenas; así como en las atribuciones correspondientes de los poderes del Estado en sus distintos niveles de gobierno, para todos los casos no previstos en otras leyes locales.

Esta ley indica que el Estado de Oaxaca tiene una composición étnica-plural sustentada en la presencia mayoritaria de sus pueblos y comunidades indígenas cuyas raíces culturales e históricas se entrelazan con las que constituyen la civilización mesoamericana; hablan una lengua propia; han ocupado sus territorios en forma continua y permanente; en ellos han construido sus culturas específicas, que es lo que los identifica internamente y los diferencia del

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

resto de la población del Estado. Dichos pueblos y comunidades tienen existencia previa a la formación del estado de Oaxaca y fueron la base para la conformación política y territorial del mismo, por lo tanto tienen los derechos sociales que tal Ley les reconoce.

Las comunidades afroamericanas y los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedentes de otro estado de la república y que residan temporal o permanentemente dentro del territorio del estado de Oaxaca, se pueden acoger a esta ley.

Sin duda es necesario tomar como ejemplo ésta ley, para poder hacer su símil a nivel federal y estar en condiciones de poder formular desde ahora una Ley Reglamentaria del Artículo 2º Constitucional; la cual ya desde hace tiempo es indispensable dentro de nuestro orden jurídico nacional, libre de aspiraciones e intereses políticos y demagógicos.

### **3. LOS PROGRAMAS DEL GOBIERNO DE OAXACA EN CUESTIÓN INDÍGENA.**

Dentro de los planes del Gobierno del Estado de Oaxaca en materia indígena destacan los llevados a cabo por la Unión Europea la cual ha destinado 90 mil euros (un millón 200 mil pesos) para el proyecto “La Inclusión Social y Política de los Pueblos Indígenas en los Municipios de Oaxaca”, cuya finalidad es incidir en los programas municipales, en las políticas públicas y sobre todo en la estructura jurídica estatal a fin de generar procesos autonómicos de las comunidades nativas del país. Ello, conjuntamente con el gobierno local con miras de fortalecer los poblados del estado; así como también los programas

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Alfabetización y Desarrollo Humano "Margarita Maza de Juárez"; y Unidades Móviles para el Desarrollo.

Según el diagnóstico de la ONU, en México hay muchos problemas en cuanto a la violación de derechos humanos y de las comunidades indígenas, las cuales todavía no se han resuelto. Servicios para una Educación Alternativa (EDUCA), busca alternativas sobre cómo manejar recursos públicos y cómo garantizar los derechos de grupos dentro de la población.

El proyecto "Inclusión Social y Política de los Pueblos Indígenas en los Municipios de Oaxaca, México", tiene una cobertura estatal, sin embargo para su aplicación específica el proyecto se realiza en los municipios de Asunción Tlacolulita, Santiago Ixtayutla, San Dionisio Ocoteppec, San Juan Lachao, San Juan Lalana y Tataltepec de Valdez.<sup>30</sup>

Dicho proyecto tiene como propósito incidir en los programas de gobierno municipal, en las políticas públicas y en la estructura jurídica a nivel estatal, a fin de generar procesos de inclusión de los pueblos indígenas en sus propios municipios y en el estado.

El proyecto toma como punto de partida las demandas y necesidades étnicas y genéricas de los municipios oaxaqueños, y desde ahí se proponen cuatro grandes acciones: fortalecer la autonomía de las instituciones comunitarias y municipales, impulsar la participación ciudadana para la exigibilidad y defensa de los derechos políticos, fomentar procesos de capacitación a las organizaciones indígenas y promover cambios estructurales en el ámbito municipal y estatal.

---

<sup>30</sup> Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010. Gobierno del Estado de Oaxaca.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Este proyecto, para su ejecución, cuenta con fondos de la Delegación de la Comisión Europea en México y recursos propios de EDUCA.

Por lo que respecta al programa Alfabetización y Desarrollo Humano "Margarita Maza de Juárez", tiene como objetivo disminuir el analfabetismo en Oaxaca con sentido de equidad y pertinencia educativa, privilegiando la atención a mujeres e indígenas.

En México, la tasa nacional de analfabetismo es de 9.4%, en el Distrito Federal de 2.9% y solo ocho estados reflejan una tasa menor a 5%.

En contraste, Chiapas, Oaxaca y Guerrero observan una tasa superior al 20%. Lo que significa que una de cada cinco personas no sabe leer ni escribir.

Se considera que en México existe un "Analfabetismo Histórico" y el Estado de Oaxaca no es la excepción. De una población de 2'116,722 de habitantes de 15 años y más, el 21.5% no saben leer ni escribir (454,377). De éstos, el 35.5% son indígenas, 69% son mujeres y 56% es mayor de 50 años.

El programa está orientado a la población marginada del sistema educativo, prioritariamente a mujeres, población mayor y población indígena y se instrumenta con el método YO, SI PUEDO, reconocido por la UNESCO para combatir el analfabetismo en el mundo. Su implementación se apoya en la participación de estudiantes de secundaria y bachillerato que fungen como facilitadores del proceso.

### Metas del Programa

- Alfabetizar 454,377 adultos en condiciones de rezago educativo, 145,000 en lengua indígena.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

- Reducir a 4% la tasa estatal de analfabetismo y declarar a Oaxaca libre de esta problemática de acuerdo a los indicadores de la UNESCO.

Finalmente, el programa Unidades Móviles para el Desarrollo tiene como objetivo mejorar los niveles de vida de la población dispersa y marginada del estado, acercando a comunidades que operan como centros integradores de acciones como servicios de salud, identidad jurídica, asesoría jurídica, apoyos para la nutrición infantil, orientación y capacitación productiva.

El programa parte de la premisa de que no es posible, por la magnitud de recursos y el tiempo que ello requeriría, atender en forma directa a las más de diez mil localidades dispersas del estado.

Diversos estudios permitieron identificar 504 localidades que ya concentran un mínimo de servicios y, a partir de inversiones adicionales relativamente bajas, estas comunidades atraen a las poblaciones aledañas de un radio de entre tres y cinco kilómetros, para recibir servicios que de otra forma no podrían disfrutar.

La Unidad Móvil está integrada por:

- Un vehículo remolque equipado para realizar estudios que detectan o previenen el cáncer cérvico-uterino.
- Un vehículo remolque equipado para la atención odontológica.
- Un módulo desarmable con espacios para consulta externa, atención del Registro Civil, asesoría jurídica, orientación y apoyo nutricional, capacitación y sala de proyecciones.
- Un vehículo para la transportación del personal y auxiliares de la Unidad.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

El personal de cada unidad está integrado por un médico general, dos enfermeras, un odontólogo, un veterinario, un oficial del registro civil, un abogado, un agrónomo, una trabajadora social, el líder de la Unidad y un técnico auxiliar.

Cada unidad opera de manera itinerante en un promedio de nueve o diez Centros Integradores con una estancia de dos días al mes en cada uno.

Los diversos servicios de salud, como los estudios para la detección del cáncer cérvico-uterino, la atención odontológica y oftálmica, consulta externa y atención especializada para casos extraordinarios, además de esterilización canina, las Unidades móviles ofrecen acciones del registro civil como registro y dotación gratuita de actas de nacimiento, actas de matrimonio, registros extemporáneos, aclaraciones de actas, tramite y otorgamiento del CURP. Por su parte, la Procuraduría de Asuntos Indígenas atiende conflictos de límites entre particulares, testificaciones ante instancias agrarias sobre donaciones, sesión de derechos de predios y parcelas a hijos o familiares y mediación en asuntos de violencia intrafamiliar.

Asimismo, el DIF está integrando el padrón de niñas y niños que se verán beneficiados con los programas de alimentación y nutrición en los 504 Centros Integradores de Servicios. También se ejecuta la etapa piloto para el establecimiento de invernaderos para la producción de hortalizas, centros piscícolas y granjas avícolas para la producción de huevo.

Se tienen como objetivos finales de los programas sociales antes citados las de crear 504 Centros Integradores de Desarrollo (CIDE's), adquirir y operar 50 Unidades Móviles de Desarrollo (UMD's); lo que daría una atención a 1 millón 711 mil (342 mil 160 familias) habitantes, dando cobertura a 9 mil 823 localidades con población dispersa. Se espera cumplir el objetivo

## **4. EL MUNICIPIO DE COSOLTEPEC, UN ANÁLISIS PRÁCTICO.**

El pueblo de Cosoltepec, enclavado en la mixteca oaxaqueña, se localiza en la parte noroeste del Estado, en las coordenadas 97°47' longitud oeste, 18°08' latitud norte y a una altura de 1,820 metros sobre el nivel del mar. Limita al norte con el municipio de Chazumba; al sur con el municipio de San Pedro y San Pablo Tequixtepec; al oriente con el municipio de Chazumba; al poniente con municipio de Petlalcingo y Tonahuixtla Puebla. Su distancia aproximada a la capital del Estado de Oaxaca es de 248 kilómetros.<sup>31</sup>

Antiguamente se llamaba Cosoaltepec, derivado del náhuatl Coxolitli, faisán, y de Tepetl, cerro. Otras versiones indican que el significado también es: "en el cerro del cozol", formándose de cozol, nombre de una planta medicinal que usaban los indígenas para curar la hidropesía, de tepetl-cerro y de c-en. Su nombre religioso es Santa Gertrudis.

La cabecera municipal ha tenido diferentes categorías, como lo especifica el Profesor Martín Martínez Soriano en su monografía, que señala como fecha de fundación de la comunidad el año de 1635 como Barrio de Santa Gertrudis, pasando por diferentes categorías. Desde 1896 queda definitivamente constituido como municipio de Santa Gertrudis Cosoaltepec; en 1923 como Cosoltepec Santa Gertrudis y a partir de 1938 quedó definitivamente como Cosoltepec.

Se asegura que el poblado tiene un origen precolonial. Se sabe por tradición que en 1811 el español Saturnino Samaniego persiguió por ese rumbo al

---

<sup>31</sup> Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Gobierno del Estado de Oaxaca, Los Municipios de Oaxaca, Enciclopedia de los Municipios de México. Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F. 1988.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

insurgente Francisco Miranda, quien se hizo fuerte en ese lugar, lo que se comprueba con las trincheras que aún existen en ruinas.

Se le cita a éste municipio, por ser concentrador de muchas costumbres y tradiciones nativas mixtecas que aún se conservan; sin entrar en conflicto o choque con las disposiciones legales respectivas. En Cosoltepec la educación que se imparte es de nivel básico, primaria y telesecundaria. La producción agrícola es a menor escala y para satisfacer las necesidades de la población; siendo de nopal, quelite, cacahuate, ajonjolí, maíz, frijol y frutos como pitayas, pochotes, tunas, geotillas, mezquites, xoconostles, etc. La artesanía más conocida es la de elaboración de sombreros de palma a mano. En menor escala, telares y utensilios de barro.

La organización política del municipio es a través de un Ayuntamiento, contando con comisiones específicas requeridas para ayudar al bienestar común. Sin embargo, existe aún un consejo de ancianos; de muy pocas personas de edad avanzada a quienes aún se les consulta respecto de los planes a seguir por la administración del pueblo. Por ello mismo, en su sistema judicial, se valora primero en dicho consejo la situación específica para de allí ser, en caso necesario, la autoridad municipal la que se encargue de su solución. Es importante resaltar también el apoyo de las dos agrupaciones civiles más conocidas de paisanos que radican en el interior de la República y en el extranjero (particularmente en los Estados Unidos de América); las cuales con las remesas enviadas contribuyen al mantenimiento y desarrollo de la comunidad. Así mismo, se tiene conserva la costumbre ancestral del tequio, siendo el trabajo comunal con beneficio colectivo y obligatorio para hombres mayores de edad.

Es una pequeña reseña con lo escrito en líneas anteriores, de que es posible garantizar la conservación de las formas de organización, los usos y

costumbres de las comunidades indígenas; en armonía con las disposiciones legales existentes. Se puede lograr el respeto a la diversidad pluricultural de la nación mexicana.

### **5. LA LABOR DEL ESTADO MEXICANO.**

Una vía deseable para la salvaguarda, transformación y observancia debida de la Constitución, se encuentra en la existencia de órganos garantes de sus principios y la existencia de un proceso legal adecuado a cumplir con tales funciones.

El reconocimiento que en la actualidad tienen a nivel constitucional los derechos de los pueblos indígenas en México requiere de procedimientos que permitan su vigencia de manera efectiva.

Punto de partida para solucionar la problemática indígena, se considera que los tópicos fundamentales que envuelven a la problemática del Derecho Indígena son las concepciones de los términos de soberanía y autonomía.

El planteamiento consiste en establecer si los conceptos de autonomía y soberanía son excluyentes, y determinar hasta que punto tales principios son complementarios o contrapuestos.

En una interpretación doctrinaria del texto constitucional, la soberanía consiste en el máximo poder originario, incondicionado, intransferible e imprescriptible, ejercido por el pueblo para organizarse jurídica y políticamente.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

La autonomía es una facultad de regulación libre, responsable y temporal, cuyo ejercicio institucional, colectivo o individual produce los efectos autorizados por el pueblo soberano. La autonomía puede expresarse en tres formas fundamentalmente: autonomía pública (referida a entes jurídicos de naturaleza pública); autonomía social (relativa a entes colectivos); y autonomía privada (que tiene que ver con la voluntad de los individuos). Las tres formas de autonomía enunciadas, resultan de la vigencia de un orden jurídico superior, que las regula como decisión del poder soberano a través de la Constitución.<sup>32</sup>

Conceptualmente la soberanía precede a la autonomía, no obstante históricamente ocurrió al revés. Fue la autonomía la que movió a los individuos para asociarse y buscar el resguardo de su libertad, comprendiendo que su ejercicio tenía como límite la del otro. A partir de lo que Rousseau determinó como un “contrato social”, se establece un pacto que sólo es viable si se acepta a la soberanía como el elemento de cohesión de los individuos.

Se ve que, los conceptos de soberanía y autonomía son armónicos y complementarios, y que tal armonía y complementariedad nos ha permitido llegar a lo que hoy denominamos “estado democrático”.

En este orden de ideas cuando se plantea el problema del ejercicio de la autonomía de las comunidades indígenas no se contraviene la estructura ni el desarrollo del sistema constitucional mexicano, al contrario se piensa lo enriquece.

Como se ha venido sosteniendo, el principal objetivo de los Pueblos indígenas es obtener el reconocimiento de su autonomía. Tal reconocimiento no implica independencia y menos aun contravención al estado nacional. Se refiere a

---

<sup>32</sup> José de Jesús Covarrubias Dueñas, *La autonomía municipal en México*. Editorial Porrúa, México, 2004.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

una convivencia en la diversidad y en el marco de la soberanía del Estado, no trasgresión al mismo, pero sí coherencia con la norma vigente.

La apertura de los principales candados para el ejercicio de la autonomía de los pueblos indígenas consiste en romper con esquemas rígidos de interpretación. Debe entenderse que un cambio social no siempre se amolda a esquemas ortodoxos de pensamiento.

Después de los siglos de dominación que han sufrido nuestros pueblos indígenas, sus demandas no caben en el orden normativo ortodoxo nacional, el cual fue construido para tutelar otro tipo de intereses. Es indispensable aceptar que la renovación del orden jurídico es un imperativo de la realidad y por supuesto de la justicia.

El derecho procesal constitucional puede y debe servir en su función de intérprete, y como vigilante garante de la creación de la Ley Reglamentaria acorde a los principios constitucionales consagrados en el Artículo 2º, tomando como punto de partida la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca y fundamentalmente como medio procesal para el ejercicio de aquellos derechos tendientes a lograr flanquear los obstáculos que aun tienen los pueblos indígenas en el ejercicio de sus derechos. Derechos no obstante se encuentran reconocidos formalmente en nuestra Constitución General; pero que necesita de mecanismos óptimos para ser ejercidos con plenitud.

## **CONCLUSIONES.**

1. Se demuestra la necesidad de la Reforma del Estado, imprescindible para garantizar y establecer un nuevo pacto nacional que incluya a los pueblos indígenas con la sociedad mexicana en su conjunto.
2. Se debe reconocer la diversidad etnocultural como base para el inicio de una nueva relación con las naciones indígenas.
3. Es necesario conseguir un mejor y mayor avance en cuanto a reconocimiento y legislación de los derechos de los pueblos indígenas en nuestro país, mediante la creación de la Ley Reglamentaria del Artículo 2º Constitucional; tomando como base la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.
4. Se expresan los requerimientos de hacer más funcionales y eficientes los sistemas e instituciones en materia de derechos humanos, a fin de establecer un novedoso cuadro legal que proteja debidamente los derechos humanos de las mujeres indígenas, y en general, en este caso, a toda persona de origen nativo para garantizar como corresponde el derecho a la igualdad, seguridad y libertad dentro y fuera de sus poblaciones naturales.
5. Se indica la tarea a todos los órdenes de gobierno de instaurar los respectivos marcos normativos, programas e instituciones nuevos para dar el cumplimiento a lo estipulado en la Carta Magna.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

6. Se pone de manifiesto, la participación de los mismos pueblos indígenas en la consulta, discusión, aprobación y elaboración de reformas legales. Ellos son, y serán, los principales protagonistas de todo ese enorme esfuerzo.
7. Fomentar la obligación de homologar todos los marcos normativos estatales y municipales (Constituciones, leyes, reglamentos, bandos, etc.), para estar en igualdad de condiciones referente al recto ejercicio de los derechos indígenas en todo el territorio nacional; procurando colmar los vacíos legales existentes a la fecha en ese rubro. Por ello mismo, se pretende con este trabajo poner como ejemplo a seguir la legislación oaxaqueña inherente al rubro.
8. Dar plena validez jurídica a las instituciones jurisdiccionales indígenas y reconocer el ámbito de competencia de sus resoluciones, siendo aceptadas por los sistemas jurisdiccionales estatales; en tanto no se vulneren los derechos humanos.
9. Estudiar y proponer iniciativas de ley con el objeto de dar mayor reconocimiento y plenitud de autonomía a municipios, regiones y áreas geográficas con población autóctona, para hacer más efectiva la facultad de regirse de acuerdo a sus usos y costumbres de manera libre. Desde luego, sin vulnerar ni afectar el Pacto Federal, y garantizar la no intervención directa de ningún orden de gobierno del Estado; salvo cuando de acuerdo a sus competencias y atribuciones, resulte procedente.
10. Se debe reconocer además, el derecho a la posesión de los recursos naturales a los pueblos indígenas, si bien es cierto que la propiedad y posesión originaria es de la Nación. Esto, a fin de consultarles de manera libre e informada cuando se requiera explotar tales recursos y contrarrestar en gran medida el abuso que han padecido por siglos en éste aspecto;

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

además de erradicar con mayor efectividad el daño a los ecosistemas correspondientes.

11. Indispensable para la cristalización de tales propuestas es el contar con un auténtico régimen de democracia, transparencia y voluntad política en los órganos y autoridades del Estado. No se logrará únicamente obtener el beneficio y protección anhelados por tantas generaciones de gente indígena, sino por otra parte, se estará consolidando el crecimiento, fortalecimiento, prosperidad, justicia e igualdad para nuestro lastimado y en ocasiones olvidado país: MÉXICO.

**Arturo Rodríguez Cruz.**

**Facultad de Estudios Superiores Acatlán, Universidad Nacional Autónoma de México, Abril del 2008.**

## **BIBLIOGRAFÍA.**

### **1. LIBROS.**

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 2004.
- ASPECTOS NACIONALES E INTERNACIONALES SOBRE DERECHO INDÍGENA. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
- BONFIL BATALLA, Guillermo, México Profundo. Una Civilización Negada. Editorial Grijalbo-Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México, 1989.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, Derechos Humanos y Derechos Indígenas en el Orden Jurídico Federal Mexicano. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2003.
- BAILÓN CORRES, Moisés Jaime, Pueblos Indios, Élités y Territorios. Sistemas de Dominio Regional en el Sur de México: Una Historia Política de Oaxaca. El Colegio de México, México, 1999.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, México, 2004.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio, Garantías Individuales. Editorial Porrúa, México, 2004.
- CARPIZO, Jorge, Nuevos Estudios Constitucionales. Editorial Porrúa, México, 2000.
- CARRASCO ALTAMIRANO, Diódoro, “La Acción de la Nación Multicultural; la Experiencia en el Estado de Oaxaca, México”, en Jorge Nieto Montesinos, comp., Sociedades Multiculturales y Democracias en América

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

Latina. El Colegio de México/LVI Legislatura de Oaxaca/UNESCO, México, 1999, pp. 45-58.

- CASARRUBIAS C., Vicente, Rebeliones Indígenas en la Nueva España. Ministerio de Educación Pública, Guatemala, 1942.
- CASO, Alfonso, Indigenismo. Instituto Nacional Indigenista, México, 1958.
- CASTELLANOS GUERRERO, Alicia, Gilberto López y Rivas y Juan Manuel Sandoval (coords.), Nación, Racismo e Identidad. Editorial Nuestro Tiempo, México, 1998.
- CASTRO GUTIÉRREZ, Felipe, La Rebelión de los Indios y la Paz de los Españoles. CIESAS, México, 1996.
- COSSÍO DÍAZ, José Ramón, Los Problemas del Derecho Indígena en México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2002.
- COVARRUBIAS DUEÑAS, José de Jesús, La Autonomía Municipal en México. Editorial Porrúa, México, 2004.
- DE IBARROLA, Antonio, Derecho Agrario. Editorial Porrúa, México.
- DÍEZ QUINTANA, Juan Antonio, 205 Preguntas y Respuestas Sobre Garantías Individuales y Derechos Humanos. Editorial Pac, México, 2005.
- DURAND ALCÁNTARA, Carlos Humberto, Derecho Indígena. Editorial Porrúa, México, 2002.
- EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL, Documentos y Comunicados. Ediciones Era, México, 1994-2003.
- FISHER, JULIE, El Camino desde Río: el Desarrollo Sustentable y el Movimiento No Gubernamental en el Tercer Mundo. Fondo de Cultura Económica, México, 1998.
- FLORIS MARGADANT, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Esfinge, México, 1986.
- GALLARDO ZÚÑIGA, Rubén, Prontuario Agrario. Preguntas y Respuestas Sobre Legislación Agraria. Editorial Porrúa, México, 2001.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

- GARCÍA DE LEÓN, Antonio, Resistencia y Utopía, Memorial de Agravios y Crónica de Revueltas y Profecías Acaecidas en la Provincia de Chiapas Durante los Últimos Quinientos Años de su Historia. Ediciones Era, México, 1985.
- GONZÁLEZ CASANOVA, Pablo, “La Paz en Chiapas y el Camino a la Democracia en México”, en Gabriel García Colorado et al. (coords.), Autonomía y Derechos de los Pueblos Indios. Cámara de Diputados, LVII Legislatura, México, 2000.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, Constitución y Derechos Indígenas. Serie Doctrina Jurídica, Número 92, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto, El Estado y las Etnias Nacionales en México. La Relación entre el Derecho Estatal y el Derecho Consuetudinario. Serie E: Varios, Número 65, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1995.
- GONZÁLEZ GUERRA, Gisela, comp., Derechos de los Pueblos Indígenas, Legislación en América Latina. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1999.
- HIRSCH, Joachim, Globalización, Capital y Estado. Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, México, 1996.
- LEÓN PORTILLA, Miguel, Visión de los Vencidos. Relaciones Indígenas de la Conquista. Biblioteca del Estudiante Universitario, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002.
- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco, Legislación y Derechos Indígenas en México. Casa Vieja-Ce-Ácatl, México, 2002.
- LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, Autonomías, Democracia o Contrainsurgencia. Ediciones Era, México, 2004.
- LÓPEZ Y RIVAS, Gilberto, Nación y Pueblos Indios en el Neoliberalismo. Universidad Iberoamericana-Plaza y Valdés, 2ª ed., México, 1996.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

- ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando; y ZARAGOZA ÁNGELES, Ignacio, coordinadores; Aplicación del Convenio 169 de la O. I. T. Análisis Interdisciplinario. Estudio de Casos. XIV Jornadas Lascasianas Internacionales. Serie Doctrina Jurídica, Número 294, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2006.
- ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, coordinador; La Construcción del Estado Nacional: Democracia, Justicia, Paz y Estado de Derecho. XII Jornadas Lascasianas Internacionales. Serie Doctrina Jurídica, Número 174, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2004.
- ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio Rolando, coordinador; Pluralismo Jurídico y Pueblos Indígenas. XIII Jornadas Lascasianas Internacionales. Serie Doctrina Jurídica, Número 249, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2005.
- QUINTANA ROLDÁN, Carlos, Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 2004.
- RENDÓN HUERTA, Teresita, Derecho Municipal. Editorial Porrúa, México, 2002.
- TAPIA HERNÁNDEZ, Silverio, comp. , Principales Declaraciones y Tratados Internacionales de Derechos Humanos Ratificados por México. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 1999.
- SARTORI, Giovanni, Ingeniería Constitucional Comparada. Fondo de Cultura Económica, México, 1997.
- SAYEG HELÚ, Jorge, El Nacimiento de la República Federal Mexicana, SEP-SETENTAS, México, 1974.
- SIRVENT GUTIÉRREZ, Consuelo, Sistemas Jurídicos Contemporáneos. Editorial Porrúa, México, 2006.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

- STAVENHAGEN, Rodolfo, Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas. Comisión Nacional de los Derechos Humanos, México, 2000.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, Derecho indígena y Derechos Humanos en América Latina, México, El Colegio de México e Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.
- STAVENHAGEN, Rodolfo, Problemas Étnicos y Campesinos. Instituto Nacional Indigenista-Secretaría de Educación Pública. México, 1980.
- VILLORO, Luis, Los Grandes Momentos del Indigenismo en México, Instituto Nacional de Antropología e Historia, México, 1979.

### 2. LEGISLACIÓN.

- Código Federal de Procedimientos Civiles. Congreso de la Unión, México, 2007.
- Código Federal de Procedimientos Penales. Congreso de la Unión, México, 2007
- Código Penal Federal. Congreso de la Unión, México, 2007
- Constitución de la República de Brasil.
- Constitución de la República de Colombia.
- Constitución de la República del Ecuador.
- Constitución de la República de Nicaragua.
- Constitución de la República Italiana.
- Constitución del Estado Español.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas. México, 2007
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua. México, 2007.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca. México, 2007.

## LEGISLACIÓN EN MATERIA INDÍGENA.

---

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. 18ava. Edición, tomos I al V. México, 2006.
- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, 1989. Lima, Organización Internacional del Trabajo, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- Ley Agraria, Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional. Congreso de la Unión, México, 2004
- Ley de Aguas Nacionales. Congreso de la Unión, México, 1992.
- Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Congreso de la Unión, México, 2006.
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca.
- Ley Federal de Defensoría Pública. Congreso de la Unión, México, 1998.
- Ley Forestal. Congreso de la Unión, México, 1992.
- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Congreso de la Unión, México, 1988.
- Ley General de Asentamientos Humanos. Congreso de la Unión, México, 1993.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Congreso de la Unión, México, 1976.
- Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. Diario Oficial de la Federación, México, 11 de marzo de 1995.

### 3. OTROS.

- CLAVERO SALVADOR, Bartolomé, Teorema de O'Reilly: Incógnita Constituyente en Indoamérica, Centro de Estudios Constitucionales, Separata de la revista española de derecho constitucional, Madrid, Año 17, Número 49, 1997, pp. 44.
- Los Derechos de los Pueblos Indígenas. Compendio de Leyes y Estatutos Legales a Nivel Internacional. Cuadernos de Apoyo del Sistema Integral de Información y Documentación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, marzo, 1998.
- Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010. Gobierno del Estado de Oaxaca.
- Programa Nacional Para el Desarrollo de Los Pueblos Indígenas 2001-2006. Oficina de Representación para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de la Presidencia de la República/Sedesol/INI, México, 2002.
- Secretaría de Gobernación, Centro Nacional de Estudios Municipales, Gobierno del Estado de Oaxaca, Los Municipios de Oaxaca, Enciclopedia de los Municipios de México. Talleres Gráficos de la Nación, México, D.F. 1988.