



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO EN MATERIA  
DE DERECHOS INDÍGENAS**

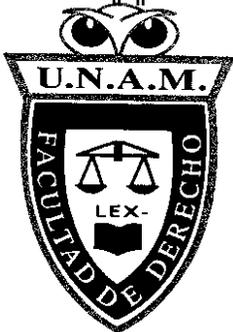
**T E S I S**

**QUE PARA OPTAR AL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO**

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

**GABRIELA RODRÍGUEZ ROMERO**

**ASESOR DE TESIS: LIC. FELIPE ROSAS MARTÍNEZ**



**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**MÉXICO, D.F. 2009**

A la Universidad Nacional Autónoma de México,  
Casa Máxima de Estudios, una gratitud de por vida.

A la Facultad de Derecho,  
por sus enseñanzas y por abrir las puertas de mi mente.

A mis maestros y compañeros de la Facultad de Derecho,  
entrañables seres humanos con los que compartí una parte importante  
de mi vida. Gracias a todos ellos por sus valiosas enseñanzas.

A mi asesor, el Lic. Felipe Rosas Martínez,  
por su apoyo, consejos, paciencia y ayuda para concluir  
el presente trabajo.

Gracias maestro, por hacer que vea cristalizado el esfuerzo  
de largo tiempo, asimismo gracias, por demostrar a cada momento  
su sensibilidad y calidad humana.

Al seminario de Derecho Constitucional, por poner al alcance  
de las manos de los alumnos, todo su potencial material y humano.

A mis padres: Jesús Rodríguez Calderón e Ignacia Romero Peñaloza, ejemplos constantes de amor, dedicación y esfuerzo, mis apoyos incondicionales en todo momento, quienes me han ayudado a ser la mujer que soy ahora. Gracias papás por todo lo que me han dado.

A la memoria de mis abuelos: Silvano Rodríguez Mares y Altagracia Calderón Velásquez, quienes inculcaron en mi el valor por la vida, el trabajo y la familia; y que aunque ya no se encuentran entre nosotros, sé que me cuidan desde donde están.

A la memoria de mi abuela: Paula Peñaloza Ortuño.

A mis hermanos: Israel y Jeanette Alejandra Rodríguez Romero, compañeros incansables de mil batallas, gracias por su cariño.

A mis tías y tíos: Silvia, Martha, Amparo, Carmen, Héctor, Gerardo, Salvador Rodríguez Calderón e Ismael Rodríguez Toro, gracias por su apoyo.

A mis primos: S. Montserrat Rodríguez Rodríguez, Emmanuel López Rodríguez y Daniela Moreno Rodríguez.

A mis amigos: Verónica Esquivel Pacheco, Lizbeth Paredes Padrón, Luis E. Pacheco Rosas, Evelyn Janyynn Rojas Vázquez, Mary Carmen Suárez Pérez, Ángel Gómez Toral y Vianed Hernández Gutiérrez; quienes han fortalecido en mí el valor inigualable de la amistad.

A todas las personas que mencione, gracias, por creer en mí y apoyarme para concluir el presente trabajo.

## INDICE

Índice	1
Introducción	6
CAPITULO 1. Conceptos Básicos sobre los Derechos Indígenas	10
1. Garantías Individuales	10
1.1 Derechos de las Minorías	17
1.1.1 Derechos Colectivos	20
1.2 Derechos Indígenas	21
1.3 Derecho Indígena	23
1.3.1 Definición	23
1.3.2 Características	24
1.3.3 Instituciones	25
1.3.4 Usos y Costumbres	26
1.4 Conceptos Fundamentales en el Derecho Indígena	29
1.4.1 Pueblo Indígena	29
1.4.2 Comunidad Indígena	31
1.4.3 Etnia. Minoría.	33
1.4.4 Autonomía	36
1.4.5 Autodeterminación	41

1.4.6 Territorio y Tierras Indígenas	45
1.4.7 Derecho a la Libre Determinación	47
1.4.8 Diversidad Étnica y Cultural	48
1.4.9 Sujeto de Derecho Colectivo	51
1.4.10 Entidad de Derecho Público	52
CAPITULO 2. Antecedentes Constitucionales en Materia de Derechos Indígenas	54
2.1 Los Pueblos Indígenas en las Primeras Constituciones Nacionales	54
2.2 Los Derechos Indígenas en la Época Posrevolucionaria	61
2.3 La Rebelión Zapatista y la Reforma Constitucional	68
2.3.1 Situación en el Estado de Chiapas en 1994	69
2.3.2 La Ley para el Dialogo y la Conciliación	71
2.3.3 Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar	72
2.4 Las Iniciativas de Reforma Constitucional en Materia de Derechos Indígenas entre 1996 y 2000	75
2.5 Reforma Constitucional en Materia de Derechos Indígenas del 2001	80
CAPITULO 3. La Reforma Constitucional en México en Materia de Derechos Indígenas	83
3.1 Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en México	83
3.2 Políticas Indigenistas	84

3.2.1 Integración	85
3.2.2 Participación	86
3.2.3 Desarrollo	87
3.3 Reformas del Estado y la Transición a la Democracia	90
3.3.1 Repercusiones del Caso Chiapas	92
3.4 Reformas Constitucionales en Materia de Derechos Indígenas	94
3.4.1 Artículo 4º Constitucional	96
3.4.2 Proceso de Reforma Constitucional en el Congreso de la Unión	96
3.4.3 Reformas Constitucionales del 14 de Agosto de 2001 (artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115)	101
3.4.4 Artículo 2º Constitucional	104
3.5 Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)	114
3.6 Tesis en Materia de Derechos Indígenas	118
3.7 Situación Actual de los Derechos Indígenas en México	135
3.7.1 Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	137
3.7.2 Militarización en las Zonas Indígenas	140
3.7.3 Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)	142

3.7.4 Facultades Reservadas al Poder Legislativo Federal en Materia de Derechos Indígenas	144
3.7.5 El Derecho al Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas	147
3.7.6 Reforma al Estado en Materia Indígena	148
CAPITULO 4. Marco Jurídico en Materia Indígena	153
4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	153
4.1.1 Artículo 2º	156
4.2 Tratados Internacionales	157
4.2.1 Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	158
4.2.2 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)	160
4.3 Constituciones de las Entidades Federativas	167
4.4 Usos y Costumbres	173
Conclusiones	180
Anexos	195
A. La Población Indígena en México	195
B. Estimaciones Sobre la Población Indígena con base en el XII Censo de Población, México, 2000	197
C. Serie sobre la Distribución de la Población Hablante de Lengua Indígena, 2000	199

D. Serie sobre la Distribución de la Población en Hogares Indígenas, México, 2000	200
E. Volumen de Población Indígena	201
F. Regiones Indígenas	203
Bibliografía	206

## INTRODUCCIÓN

El presente trabajo se titula “La Reforma Constitucional en México en materia de Derechos Indígenas”, y tiene como finalidad alcanzar el título de Licenciado en Derecho, además de profundizar en el estudio y análisis del tema.

La reforma constitucional indígena del 2001, confirmó jurídicamente lo que somos como Nación, un país pluricultural, que conlleva a que las relaciones sociales, políticas y jurídicas, deban estar regidas por el respeto, respaldándose en las diversas concepciones y prácticas culturales.

La modificación legal a la Carta Magna, tuvo como finalidad el dar paso a una coexistencia voluntaria, respetuosa y coordinada de todas las culturas jurídicas existentes, construyendo un nuevo orden, donde las diferencias en las formas de organizar las relaciones humanas y su entorno se integraron de manera estructural.

En México, los derechos fundamentales del individuo están plasmados en la vigente Constitución de 1917 donde, además de las garantías individuales, se reconocieron derechos colectivos. Desde entonces hasta nuestros días, el cuerpo de leyes vigentes se ha enriquecido con acuerdos internacionales que nuestro país ha celebrado.

La tesis en cuestión, se divide en cuatro capítulos, que saber se desarrollarán de la siguiente manera: el Capítulo 1 se denomina “Conceptos Básicos sobre los Derechos Indígenas”, en el se establecieron elementos fundamentales para adentrarse en un conocimiento más profundo de los derechos indígenas, por lo que se tratan puntos indispensables en la materia, tales como: las garantías individuales, derechos de las minorías y colectivos. Además el concepto de Derecho Indígena y sus características; por otro lado, se hace referencia también a los usos y costumbres, que constituyen la base de la organización política, jurídica y social de las comunidades indígenas. Ya dentro del propio

Derecho Indígena, se abordan nociones importantes para su mejor comprensión, como son el pueblo y la comunidad indígenas, la étnia, minoría, autonomía, autodeterminación, el territorio y tierras indígenas; además del derecho a la libre determinación y la diversidad cultural.

El Capítulo 2, se denomina “Antecedentes Constitucionales en Materia de Derechos Indígenas” y trata como su nombre lo indica, del desarrollo histórico de las reformas constitucionales en la materia que nos ocupa, por lo que su análisis se realizará de manera cronológica, por lo que se partirá de las primeras constituciones nacionales, seguido de la época posrevolucionaria hasta la rebelión zapatista, después se analizarán la situación en el estado de Chiapas en el año de 1994, el origen de la Ley para el Diálogo y la Conciliación, de los Acuerdos de San Andrés Larráizar, para dar paso a las iniciativas de reforma entre el periodo de 1996 al 2000. Por último, se realizará una descripción de la reforma constitucional en materia de derechos indígenas del año 2001.

Por otro lado, el Capítulo 3, que se intitula “La Reforma Constitucional en México en materia de Derechos Indígenas”, constituye la base del presente trabajo y contiene los siguientes temas: los derechos de los pueblos y comunidades indígenas en México, las políticas indigenistas (integración, participación y desarrollo), la reforma del Estado y la transición a la democracia, donde se aborda las repercusiones del caso chiapaneco. Adicionalmente, se estudian las reformas constitucionales, que contempla al artículo 4º, el proceso de reforma en el Congreso de la Unión, que derivaron en las modificaciones a la Ley Suprema en sus artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115, el 14 de agosto de 2001.

También se realizará un estudio de las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación derivadas de la reforma, así como de las tesis jurisprudenciales más sobresalientes en derechos indígenas.

De igual manera, se analizará la situación actual de los derechos indígenas en nuestro país, enfocado a brindar una visión de la Comisión Nacional para el

Desarrollo de los Pueblos Indígenas. También se explicará la militarización en comunidades indígenas y el papel que ha desempeñado la Comisión Nacional de Derechos Humanos en éste tema.

Se estudiarán las facultades reservadas al Poder Legislativo Federal en materia indígena, el derecho al acceso a la justicia y la reforma al Estado, ambas, obviamente en relación a la cuestión que me ocupa.

Para concluir, el Capítulo 4, que se denomina “Marco Jurídico en Materia Indígena”, se enfoca a los siguientes ordenamientos legales: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Tratados Internacionales (Convenios 107 y 169 de la Organización Internacional del Trabajo), se mencionan adicionalmente, algunas disposiciones del ámbito local; y por último, un bosquejo del derecho consuetudinario, cuya explicación se centra en un caso muy importante en la mayoría de las etnias del país: el sistema de cargos, ejemplificando con ello, la vigencia de los usos y costumbres de los pueblos indígenas.

Como todo trabajo de investigación, también se encuentra un Capítulo de Conclusiones, donde se realiza un bosquejo de la información presentada, adicionada con propuestas en el tema, tendientes sobre todo a otorgar ideas útiles y que se puedan llevar a la práctica, sobre todo para mejorar la legislación encargada de brindar una mejor calidad de vida a los pueblos indígenas.

Es en dicho apartado donde se concentran las propuestas en las que se basa el presente trabajo, que a saber son las siguientes: en primer lugar, una reforma al artículo 73 constitucional, para otorgar facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia indígena; y una segunda propuesta, que consiste en la creación de una ley reglamentaria del artículo 2º constitucional.

En la parte final del presente trabajo, se agrega un apartado, los Anexos, que contienen información actual sobre la población, lenguas y regiones de las diversas comunidades indígenas a nivel nacional.

Los más importantes avances de la reforma en materia indígena, aunque dejan vacíos por llenar, son el establecer fundamentos clave para las comunidades indígenas, como la base jurídica fundamental de todo pueblo, que es su derecho a la libre determinación y la autonomía.

El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas está reconocido por el Estado. Con esto se refuerzan las bases de la nación pluricultural; los pilares que lo sostienen están reconocidos con los siguientes derechos autonómicos: el derecho al autogobierno, al territorio y a un acceso a la justicia, todos estos elementos también se explicarán en el desarrollo del trabajo.

En resumen, el tema de los derechos indígenas en la actualidad, se encuentra totalmente vigente, requiere de atención de los legisladores, de los estudiosos del Derecho, como profesores, investigadores y alumnos; de los propios sujetos involucrados, además de la sociedad en general, porque como todo producto humano, las normas siempre puede ser perfeccionadas, ello con la única finalidad de obtener una mejor redacción de las disposiciones legales en el tema. Afirmando por supuesto, que esto no será suficiente para mejorar la situación del indígena en nuestro país, sino que se requiere que las leyes verdaderamente sean aplicables a la realidad que se vive, dejando de lado rezagos y discriminaciones, que tanto vulneran y afectan a los pueblos y comunidades indígenas.

La reforma indígena, histórica y jurídicamente, representa un avance sustancial hacia la construcción de un país pluricultural y atento a las necesidades de los diversos grupos que lo conforman. Las enmiendas por hacer, podrían ser la ocasión para que la discusión y ampliación de los derechos de los pueblos indígenas se realice en su ámbito de debate de fondo, por medio de diversos canales, como la Reforma del Estado, la creación de foros especializados, así como reabrir el diálogo con los principales actores involucrados en el tema.

## **CAPITULO 1. CONCEPTOS BÁSICOS SOBRE LOS DERECHOS INDÍGENAS**

### **1. Garantías Individuales**

Se han denominado garantías a los derechos humanos fundamentales reconocidos o garantizados por la Constitución. Tal es el significado que le ha dado nuestra Carta Magna al enumerar y describir dichos derechos en sus primeros veintinueve artículos, integrantes del Capítulo I, Título I, cuando los califica como “*Garantías Individuales*”; siendo ésta la parte axiológica de la ley fundamental y la causa base de toda la organización política.

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

Para el Doctor Ignacio Burgoa Orihuela<sup>1</sup>, la palabra *garantía* proviene del término anglosajón “*warranty*” o “*warantie*”, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar (to warrant), por lo que tiene una amplia connotación. En sentido lato, garantía, equivale entonces a aseguramiento o afianzamiento, denotando también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo.

Jurídicamente el vocablo y concepto garantía tiene su origen en el derecho privado. En cambio, en el ámbito público, ha significado diversos tipos de seguridades o protecciones a favor de los gobernados dentro de un estado de derecho, es decir, dentro de una entidad política estructurada y organizada jurídicamente, en que la actividad del gobierno está sometida a normas preestablecidas que tienen como base de sustentación el orden constitucional.

---

<sup>1</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo”. 7ª Edición. México. Porrúa. 2007. p. 181

Desde la perspectiva de la Ley Fundamental vigente, las garantías individuales implican no todo el variado sistema jurídico para la seguridad y eficacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por derechos del gobernado frente al poder público.

La relación jurídica de supra a subordinación en que se manifiesta la garantía individual consta de dos sujetos, a saber: el activo o gobernado y el pasivo, constituido por el Estado y sus órganos de autoridad.

#### a) Sujeto Activo de las Garantías Individuales

Por gobernado o sujeto activo de las garantías individuales, debe entenderse a aquella persona en cuya esfera operen o vayan a operar actos de autoridad, es decir, actos atribuibles a algún órgano estatal que sean de índole unilateral, imperativa y coercitiva.

Ahora bien, dada la naturaleza del gobernado, a cuyo concepto equivale la idea de individuo utilizada en el artículo 1º de la Constitución Federal, puede darse en diferentes tipos de entes jurídicos, tales como las personas físicas o las morales de derecho privado (sociedades y asociaciones), las de derecho social (sindicatos y comunidades agrarias), las de derecho público (personas morales y oficiales) y las entidades paraestatales.

De acuerdo a lo anterior, el gobernado o sujeto activo de la garantía individual, está constituido por todo habitante o individuo que viva en el territorio nacional independientemente de su calidad migratoria, nacionalidad, sexo, condición civil u otro rasgo que lo caracterice.

#### b) Sujeto Pasivo de las Garantías Individuales.

El sujeto pasivo de la relación jurídica que implica la garantía individual, está integrado por el Estado como entidad jurídica y política en que se constituye el pueblo y por las autoridades del mismo. Estas son las directamente limitadas en cuanto a su actividad frente a los gobernados por las garantías individuales

como manifestaciones de la restricción jurídica del poder de imperio, siendo el Estado el sujeto pasivo mediato de la relación de derecho respectiva. Por consiguiente, el gobernado como titular de las garantías individuales, tiene el goce y disfrute de éstas inmediata o directamente frente al Estado, el cual, como persona moral de derecho público que es, tiene necesariamente que estar representado por aquéllas, quienes a su vez están dotadas del ejercicio del poder de imperio en su distinta esfera de competencia jurídica.

c) El Objeto de las Garantías Individuales.

Los derechos y obligaciones, que implican o generan la relación que existe entre gobernados y gobernantes o entre aquellos y el Estado, tienen como esfera de gravitación prerrogativas sustanciales del ser humano, considerándose como tales la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica y la propiedad.

Desde el punto de vista del sujeto activo de la relación jurídica en que se revela la garantía individual, esta implica para dicho sujeto un derecho, una potestad jurídica que hace valer obligatoriamente frente al Estado en forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades, surgiendo para el sujeto pasivo, es decir, para estos dos elementos (autoridad y Estado) una obligación correlativa.

Siendo las prerrogativas fundamentales del hombre inherentes a su personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías individuales principalmente el derecho que se establece por la relación jurídica en que éstas se traducen, consiste una exigencia imperativa que el gobernado reclama del sujeto pasivo de la relación autoridades-Estado, en el sentido de que se le respete un mínimo de actividad y de seguridad indispensable para el desarrollo de la personalidad humana.

La potestad de reclamar al Estado y a sus autoridades el respeto a las prerrogativas fundamentales del hombre y que constituye la manera como se traduce el derecho que para el sujeto activo de la relación jurídica citada o

governado genera o implica esta misma, tiene la naturaleza de un derecho subjetivo público.

Dicha potestad en efecto es un derecho, tiene el calificativo de jurídica, porque se impone al Estado y a sus autoridades; estando obligados a respetar su contenido. En este orden de ideas, la potestad del gobernado de exigir a las autoridades estatales, y por ende al Estado, la indicada observancia, no es un mero hecho o una simple posibilidad de actuar del titular de la garantía individual y cuyo cumplimiento o acatamiento podrían eludirse. Por el contrario, dicha potestad prevalece contra la voluntad estatal expresada por conducto de las autoridades, la cual debe acatar las exigencias, los imperativos de aquella, por estar sometida obligatoriamente.

#### d) Clasificación de las Garantías Individuales.

La obligación estatal que surge de la relación jurídica en que se traduce la garantía individual puede consistir según el Doctor Burgoa Orihuela, desde el punto de vista formal, “en un no hacer o abstención o en un hacer positivo a favor del gobernado por parte de las autoridades del Estado”.<sup>2</sup>

De acuerdo con lo anterior, y desde la perspectiva de la naturaleza formal de la obligación estatal que surge de la relación jurídica que denota la garantía individual, ésta puede ser negativa (en tanto que impone al Estado y a sus autoridades un no hacer, una abstención, una conducta pasiva de no violar, de no vulnerar) o positiva, en tanto que las autoridades estatales y el propio Estado, por la mediación representativa de éstas, tienen la obligación de realizar en beneficio del titular del derecho subjetivo público o gobernado una serie de prestaciones, hechos, actos, a desempeñar un comportamiento activo, tal como la observancia de ciertos requisitos o formalidades, el desarrollo de un procedimiento previo para poder privar a una persona de la vida, de la libertad, etc.

---

<sup>2</sup> Ob. cit. p. 189

Teniendo en cuenta las dos especies de obligaciones a que se han aludido, las garantías que respectivamente las impongan al Estado y a sus autoridades, se pueden clasificar en garantías materiales y garantías formales. Dentro del primer grupo se incluyen las que se refieren a las libertades específicas del gobernado, a la igualdad y a la propiedad; comprendiendo el segundo grupo las de seguridad jurídica, entre las que destacan las de audiencia y legalidad, consagradas respectivamente en los artículos 14 y 16 constitucional.

Por otro lado, en las garantías materiales, los sujetos pasivos, asumen obligaciones de no hacer o de abstención, en tanto que respecto a las garantías formales, las obligaciones correlativas a los derechos públicos subjetivos correspondientes son de hacer, es decir, positivas, consistentes en realizar los actos tendientes a cumplir u observar las condiciones que someten la conducta autoritaria para que ésta afecte con validez la esfera del gobernado.

Como ha quedado explicado, el contenido del derecho subjetivo público que para el gobernado se deriva de la relación jurídica en que se manifiestan las garantías individuales, éstas pueden ser de igualdad, de libertad, de propiedad y de seguridad jurídica.

- Garantías de Igualdad

Las garantías de igualdad son:

- a) goce, para todo individuo, de las garantías que otorga la Constitución (artículo 1º)
- b) prohibición de la esclavitud (artículo 1º)
- c) igualdad de los derechos sin distinción de sexos (artículo 4º)
- d) prohibición de títulos de nobleza, prerrogativas y honores hereditarios (artículo 12)
- e) prohibición de fueros (artículo 13)
- f) prohibición de ser sometidos a proceso con apoyo en leyes privativas o a través de tribunales especiales (artículo 13)

- Garantías de Libertad

Las garantías de libertad son:

- a) libertades de la persona humana,
- b) las libertades de la persona cívica, y,
- c) las libertades de la persona social.

a) Las libertades de la persona humana se subdividen a su vez en dos:

i. Libertades en el aspecto físico:

- Libertad para la planeación familiar (artículo 4º)
- Libertad de trabajo (artículo 5º)
- Nadie puede ser privado de su trabajo si no es por resolución judicial (artículo 5º)
- Posesión de armas en el domicilio para la seguridad y legítima defensa (artículo 10)
- Libertad de locomoción interna y externa del país (artículo 11)
- Abolición de la pena de muerte, salvo en los casos expresamente consignados en la Constitución (artículo 22)

ii. Libertades en el aspecto espiritual:

- Libertad de pensamiento (artículo 6º)
- Derecho a la información (artículo 6º)
- Libertad de imprenta (artículo 7º)
- Libertad de culto (artículo 24º)
- Libertad de intimidad, que comprende dos aspectos: inviolabilidad de la correspondencia e inviolabilidad del domicilio (artículo 16)

b) Las garantías de la persona cívica son:

- Reunión con fin político (artículo 9º)
- Manifestación pública para presentar a la autoridad una petición o una protesta (artículo 9º)
- Prohibición de extradición de reos políticos (artículo 15)

c) Las garantías de la persona social son:

- Libertad de asociación y de reunión (artículo 9º)

- Garantías de Propiedad

Las garantías de propiedad son:

- Régimen de propiedad (artículo 27)

- Garantías de Seguridad Jurídica

Las garantías de seguridad jurídica son:

- a) derecho de petición (artículo 8º)
- b) a toda petición la autoridad contestará por acuerdo escrito (artículo 8º)
- c) irretroactividad de la ley (artículo 14)
- d) privación de derechos sólo mediante juicio seguido con las formalidades del proceso (artículo 14)
- e) principio de legalidad (artículo 14)
- f) prohibición de aplicar la analogía y la mayoría de razón en los juicios penales (artículo 14)
- g) principio de autoridad competente (artículo 16)
- h) mandamiento judicial escrito, fundado y motivado, para poder ser molestado en la persona, familia, domicilio, papeles o posesiones (artículo 16)
- i) detención sólo con orden judicial (artículo 16)
- j) abolición de prisión por deudas de carácter puramente civil (artículo 17)
- k) prohibición de hacerse justicia por propia mano (artículo 17)
- l) expedita y eficaz administración de justicia (artículo 17)
- m) prisión preventiva sólo por delitos que contengan pena corporal (artículo 18)
- n) garantías del auto de formal prisión (artículo 19)
- o) garantías del acusado en todo proceso criminal (artículo 20)
- p) sólo el Ministerio Público y la policía judicial pueden perseguir los delitos (artículo 21)
- q) prohibición de penas infames y trascendentes (artículo 22)
- r) nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito (artículo 23)
- s) los juicios criminales no pueden tener más de tres instancias (artículo 23).

- **Garantías Sociales**

Las garantías sociales protegen al hombre como integrante de un grupo social y le aseguran un mínimo educativo y económico; implican un hacer por parte del Estado, en cambio las garantías individuales representan primordialmente una abstención por parte del mismo Estado.

Las garantías sociales son:

- a) Regulación de los pueblos indígenas (artículo 2º)
- b) Educación básica obligatoria (artículo 3º)
- c) Acceso a la salud y derecho a una vivienda digna (artículo 4º)
- d) Prohibición de monopolios (artículo 28)
- e) Régimen laboral (artículo 123)

Sin embargo, en otras disposiciones constitucionales también se hacen referencias a aspectos vinculados con las garantías sociales. Tal es el caso de los artículos 25 y 26, relativas a las facultades del Estado en materia económica y del artículo 73, que confiere al Congreso de la Unión facultades para legislar en materias que incluyen las garantías sociales.

### **1.1 Derechos de las Minorías**

En su Diccionario de Política, el Doctor Norberto Bobbio, afirma que el término minoría “se usa en contraposición al de mayoría para indicar en el plano numérico, un grupo minoritario en un contexto social o político-institucional más amplio”.<sup>3</sup>

El mismo autor señala que aunado a dicho significado, existe la posibilidad de referirse a la minoría, haciendo referencia a subgrupos que en cualquier comunidad, se distinguen del grupo dominante o de la mayoría en el cual están

---

<sup>3</sup> BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. “Diccionario de Política”. Tomo L-Z. 6a edición. México. Sigloveintiuno Editores. 1991. p. 1013

ubicados, por diversas características étnicas, lingüísticas, religiosas, modelos de cultura y de costumbre diferentes.

En razón de toda una serie de prejuicios, la mayoría, tiende a considerar a estos grupos diferentes de sí, colocándolos en una situación de inferioridad que es sobre todo psicológica. Para el Doctor Norberto Bobbio hay que agregar además, que las minorías “de modo consciente o inconsciente, tienen una tendencia natural a conservar los propios comportamientos tradicionales”<sup>4</sup>, surgiendo como consecuencia, prejuicios e incomprensiones entre los grupos, originando tensiones y conflictos en las relaciones entre mayoría y minoría, determinando una exclusión del segundo grupo, de la participación de la vida cultural, social y política del grupo dominante, y por tanto, detentador del poder; limitando en consecuencia el pleno goce de los derechos civiles y políticos de la minoría; siendo objeto de medidas discriminatorias, violatorias de sus derechos y libertades fundamentales.

En la actualidad el tratamiento interno e internacional, se ha generalizado por la protección de los derechos humanos, por medio del respeto universal y efectivo de los derechos y libertades fundamentales de todo ser humano, sin distinción de ninguna especie, eliminando la discriminación, sea cual se el motivo en que se funde.

Es así que en materia mundial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en su artículo 27 establece que: “en los Estados en que existen minorías étnicas, religiosas o lingüísticas, no se negará a las personas que pertenezcan a dichas minorías el derecho que les corresponde, en común con los demás miembros de su grupo, a tener su propia vida cultural, a profesar y practicar su propia religión y a emplear su propio idioma”, tal ordenamiento fue ratificado por México, en marzo de 1981.

Los críticos de los derechos de las minorías han argumentado durante largo tiempo que la justicia requiere instituciones estatales para ser “ciega al color

---

<sup>4</sup> Loc. cit. p. 1014

racial”, adjudicar derechos sobre la base de la pertenencia a los grupos de referencia ha sido considerado algo inherentemente arbitrario y discriminatorio desde el punto de vista moral, algo que necesariamente crea ciudadanos de primera y de segunda clase.

Por tanto, la primera tarea a la que ha debido enfrentarse cualquier defensor de los derechos de las minorías ha sido intentar superar este presupuesto y mostrar que, adoptados con el fin de conciliar las diferencias etnoculturales, los alejamientos de las normas de la ceguera a las diferencias no son inherentemente injustos. Esto se ha hecho principalmente de dos maneras: a) identificando las muchas formas de no neutralidad de las instituciones principales que, implícita o explícitamente, presentan más bien un sesgo favorable a los intereses y las identidades del grupo mayoritario. Este factor crea una serie de lastres, de barreras, de estigmas y de exclusiones que afectan a los miembros de los grupos minoritarios, dificultades que solo pueden remedirse, aplicando los derechos de las minorías; y, b) subrayando la importancia de ciertos intereses que han sido característicamente omitidos por las teorías liberales de justicia, por ejemplo, intereses relacionados con el reconocimiento, la identidad, la lengua y la pertenencia cultural.

Si el Estado no tiene en cuenta o trivializa esos intereses, entonces la población se siente perjudicada, aún cuando sus derechos civiles, políticos y de bienestar se hayan respetado. Si las instituciones estatales no son capaces de reconocer y respetar la cultura y la identidad de la gente, el resultado puede ser un grave daño a la dignidad de las personas y su sentido de entidad política.

Para el Doctor Hill Klimcka, “si aceptamos uno de estos puntos o ambos, podremos considerar los derechos de las minorías no como privilegios injustos o formas de discriminación dictadas por la envidia, sino como compensaciones por injustas desventajas y, por consiguiente, aparecerán como elementos congruentes con la justicia e incluso exigidos por ella”.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> KLIMCKA, Will. “La Política Vernácula. Nacionalismo, Multiculturalismo y Ciudadanía”. España. Paidós.1996. pp. 49-50

### 1.1.1 Derechos Colectivos

Para el Doctor León Olivé, “los derechos colectivos son prerrogativas que los individuos disfrutan en virtud de su pertenencia a un grupo, y son derechos que se atribuyen precisamente a la colectividad y no a la persona de manera individual”.<sup>6</sup>

El mismo autor explica que los derechos de un grupo están estrechamente relacionados con los derechos fundamentales de la persona humana y ningún derecho que los contradiga debe aceptarse como legítimo, además de que ningún derecho individual puede ser pretexto para la negación de los derechos colectivos.

De lo anterior deriva que los derechos individuales y los derechos colectivos no deben sistematizarse enfrentándolos sino buscando la armonía entre ambos, lo cual lleva a distinguir en el titular del derecho dos tipos de relaciones, unas externas, con quienes no pertenecen al grupo y otras internas, entre el sujeto colectivo y sus integrantes.

El Doctor Will Klimlicka<sup>7</sup> coincide con este postulado y afirma que debemos distinguir entre dos tipos de reivindicaciones que un grupo étnico o nacional, pueden hacer, en este caso los pueblos indígenas. El primero implica la reivindicación del grupo contra la sociedad a la que pertenece y el segundo, la reivindicación que formula contra sus propios miembros. A las primeras las denomina restricciones externas y tienen como finalidad proteger la existencia e identidad del grupo, limitando el impacto de las decisiones a la sociedad en general en el grupo; mientras a las segundas las denomina restricciones internas y se refieren a las libertades civiles y políticas básicas, es decir, derechos humanos individuales.

---

<sup>6</sup> OLIVE, León. “Multiculturalismo y Pluralismo”. México. Paidós-UNAM, Biblioteca Iberoamericana de Ensayo. 1999. pp. 92-93

<sup>7</sup> KLIMCKA, Will. Op. cit. pp. 58-60

Que el ejercicio de los derechos colectivos implique restricciones no debe sorprender, todos los estados, imponen restricciones de diversa índole a los gobernados para el ejercicio de los derechos, incluso los individuales. De hecho, la esencia de los pactos sociales llevan en sí la idea de sesión de determinados grados de libertades para garantizar el resto, de otra forma no podría existir seguridad y orden, se viviría en la anarquía y el caos, siendo inútil entonces hablar de una organización política y gobernabilidad.

No deben identificarse los derechos colectivos con los derechos de las comunidades étnicas y culturales o distinguirlos como una especie diferente dentro del género de los derechos, junto con los individuales y sociales. La pertenencia de un individuo a una etnia cultural determinada, lo sitúa dentro de un tipo especial de destinatario y genera derechos específicos, o derechos derivados del colectivo en cuestión, pero en tanto titular se le adscriben todos los derechos individuales y sociales por su calidad de persona. Más aún si los derechos derivados de su pertenencia grupal entran en conflicto con sus derechos derivados por su calidad de persona, prevalecerán éstos últimos sobre los primeros; en razón de que los grupos valen sólo y en virtud de los individuos que lo componen.

## **1.2 Derechos Indígenas**

En la actualidad la diversidad jurídica indígena es importante, cada pueblo ha sobrevivido intentando conservar su originalidad, cooperando en las complementariedades respecto del derecho nacional (en sus ámbitos federal, estatal y municipal); afrontando las contradicciones con éste. Esta dinámica existe en la relación entre los mismos órdenes jurídicos de los pueblos indígenas, es decir, entre los diferentes pueblos que coexisten en una misma región (por ejemplo: coras, huicholes, tepehuanos, en la región occidental de México) e incluso al interior de cada uno de ellos, respecto a sus diferentes comunidades (por ejemplo: los huicholes de San Andrés, de San Sebastián y de Santa Catarina, en Jalisco), esta complejidad hace de la temática indígena, un tema vivo, que necesita ser estudiado y explicado a fondo.

De acuerdo con lo que se analizará en el transcurso del presente estudio, se puede asegurar de manera general y de acuerdo con el contenido del artículo 2º constitucional, que los derechos indígenas se pueden clasificar de la siguiente forma:

a) Derechos lingüísticos: Que consiste en el derecho a practicar sus idiomas, al reconocimiento como idiomas oficiales en sus territorios y a nombrar en sus idiomas (lugares y personas).

b) Derechos religiosos: Consistente en el derecho a practicar sus creencias y a preservar sus lugares y objetos sagrados.

c) Derechos educativos: Derecho a aprender en su idioma y con sus programas, a instruirse otros idiomas y sus culturas.

d) Derechos políticos: Se refiere al derecho a preservar su forma y régimen de gobierno.

e) Derechos médicos: El acceso sistemas y programas de salud pública; así como la prerrogativa para practicar su medicina y reconocimiento oficial a sus médicos.

f) Derechos jurídicos: Consiste en el derecho a *“decir su derecho”*, a crear y aplicar sus normas en sus territorios oficialmente reconocidos, así como el acceso a la justicia.

g) Derechos económicos: Se refiere al derecho a practicar sus propios ritmos de producción.

h) Derechos territoriales: Consiste en la prerrogativa para recuperar, preservar y explotar sus tierras.

i) Derechos ambientales: Consistente en la recuperación, preservación y utilización del medio ambiente perteneciente a sus territorios.

j) Derechos sociales: Trata del acceso a la asistencia y seguridad pública.

k) Derechos informativos: Se refiere al acceso a los medios de comunicación masivos, en otras palabras, al derecho a la información.

## **1.3 Derecho Indígena**

### **1.3.1 Definición**

Por Derecho Indígena, debe entenderse, según el Doctor Jorge Alberto González Galván, en su artículo *“La Validez del Derecho Indígena en el Derecho Nacional”* como el “conjunto de normas que el Estado establece en relación con los derechos de los pueblos indígenas y el conjunto de normas internas de éstos”<sup>8</sup>.

Para el Doctor Durand Alcántara, el derecho consuetudinario indígena, “está integrado por un conjunto de usos y costumbres que regulan las relaciones sociales de los pueblos indios, y que cuentan con sus propios órganos reguladores y aplicadores de dicha normatividad, circunstancias que derivan de su propia cultura”.<sup>9</sup>

El Derecho Indígena por formar parte de un Estado que reconoce el pluralismo cultural, el cual está en vías de reestructurarse, aspira al reconocimiento de sus derechos para el pleno desarrollo de los pueblos que lo integran (ámbito interno del principio de igualdad jurídica, que significa un respeto a las diferencias culturales) y al reconocimiento, por otra parte, de los derechos como miembros del todo (ámbito externo del principio de igualdad jurídica, es decir, respeto al desarrollo cultural).

---

<sup>8</sup> CARBONELL, Miguel y PEREZ PORTILLA, Karla. (Coordinadores). “Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena”. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 2002. p.38

<sup>9</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. “Derecho Indígena”. México. Porrúa. 2002. p. 53

### 1.3.2 Características

a) El Derecho Indígena responde a una cosmovisión.

En principio cada persona, grupo o sociedad explican su entorno: al hombre, al mundo, la relación entre ambos, de una manera específica, concretizados a través de una serie de valores, creencias y actitudes; a esto se le llama cosmovisión. La cultura entendida como el hacer humano dinámico diferenciado de otro no solo por su especificidad, sino por la identidad con el sujeto al considerarlo propio y exclusivo, es determinada por la cosmovisión, aunque no en forma absoluta. El Derecho surge como un producto cultural, como normas protectoras de aquellos valores considerados como básicos para la existencia de una sociedad, así el Derecho posee una función social: mantener la sobrevivencia de la comunidad y de sus valores.

Para los pueblos indígenas, la intuición de su orden se manifiesta a través de la creencia en que dicho orden es cosmológico, es decir, que la norma no sólo es producto de la razón humana, sino también de razones extrahumanas. El hombre no es el centro del todo, existen también otras fuerzas-razones en la naturaleza que dictan, sugieren o manifiestan sus reglas. La naturaleza es quien legisla, y el hombre no está por encima de ésta, él forma parte de ella: él legisla con ella, no contra ella.

b) El Derecho Indígena es consuetudinario.

La fuente del Derecho Indígena es la costumbre jurídica. Para los pueblos indígenas, la costumbre es ley: su obligatoriedad no depende de una legitimación escrita. En este sentido podría hablarse de un derecho costumbrista o un ancestral, es decir, de un orden basado en reglas cuya obligatoriedad-legalidad está legitimada y justificada en la repetición de conductas cuyo origen se remonta a los inicios de su propia cultura, de sus antepasados y tradiciones. Se considera que la repetición de conductas adquiere, por su confirmación a través del tiempo, carácter de validez, vigencia, positividad y obligatoriedad.

c) El Derecho Indígena es oral.

Los procedimientos establecidos para la aplicación del Derecho Indígena están integrados por un conjunto de normas tradicionales de carácter oral, que no se encuentran escritas ni codificadas, siendo socialmente aceptadas y acatadas por el grupo étnico.

d) El Derecho Indígena es componedor más que sancionador.

Significa que ante un conflicto, se busca la llegada de un arreglo, en vez de sancionar a alguna de las partes. Se trata de mantener un equilibrio, utilizando los usos y costumbres de cada comunidad, evitando en la medida de lo posible futuros enfrentamientos y llegar a un acuerdo justo para las partes.

e) El Derecho Indígena es colectivista.

Las culturas jurídicas de los pueblos indígenas, atienden a su conciencia cosmológica, donde se intuye que en el orden deben estar en comunión todas las fuerzas existentes en la naturaleza, se piensa entonces en el hombre, como parte de ésta, no como individuo, sino como integrante de un conjunto. En este sentido, los derechos humanos que los sistemas jurídicos indígenas generan no son derechos subjetivos e individuales, sino derechos comunitarios o colectivos.

Con lo anterior, no se excluye que los indígenas sean considerados en lo individual como sujetos de derechos, sólo que tienen esta categoría no por el sólo hecho de considerarse seres humanos, sino además porque pertenecen a un conjunto de personas con tendencias muy enraizadas en una concepción y práctica comunitarias.

### **1.3.3 Instituciones**

Las instituciones, en las que se basa la normatividad indígena, se refieren precisamente a su sistema consuetudinario, de usos y costumbres: a las

normas de tradición oral con las que se reconoce su vida cotidiana, y que a saber son:

- a) la elección, designación, nombramiento y acatamiento de sus propias autoridades internas;
- b) las normas que surgen de las relaciones de propiedad, que se fincan en un reconocimiento tácito y bajo un consentimiento expreso de la comunidad;
- c) las normas que se refieren al parentesco: existe una cadena de deberes recíprocos que se reproducen en virtud del reconocimiento parental,
- d) aquellas normas de tradición oral que corresponden a la socialización del grupo: se refiere al trabajo recíproco y de carácter obligatorio para los integrantes de la comunidad, y que consiste en participar en labores colectivas y en beneficio de su propio entorno;
- e) el lenguaje: que comprende desde la rica variedad de esquemas culturales, la formulación, eficacia y funcionamiento de la norma india; hasta la estructura y forma lingüística diaria.

#### **1.3.4 Usos y Costumbres**

En comunidades indígenas, dispersas a lo largo y ancho del país, los pueblos indios mexicanos siguen practicando formas propias de autogobierno y rigiéndose por sus sistemas normativos, que han evolucionado desde los tiempos precoloniales conocidos como usos y costumbres. Aunque estos elementos claramente existen, no bastan para explicar la sobrevivencia de formas específicas de gobierno indígena hoy, y mucho menos, su renovación y resurgimiento. De fondo, existe una decisión consciente por parte de los pueblos indígenas de conservar sus propias normas, aún con altos costos, y de crear y defender su propia identidad.

Por costumbre se entiende el procedimiento consuetudinario de creación del Derecho; sin embargo, es frecuente que con el término “costumbre” se aluda no solo al procedimiento consuetudinario sino al resultado de dicho procedimiento, esto es, a la norma jurídica así creada.

En tanto método creador de Derecho, el proceso consuetudinario constituye un de las llamadas “fuentes formales del Derecho” (distinta al proceso legislativo, la jurisprudencia o a la doctrina).

La costumbre, es un uso implantado en una colectividad, es la regulación de la conducta surgida espontáneamente por un grupo social y considerado por ésta como jurídicamente obligatorio; es el derecho nacido consuetudinariamente.

La actividad según costumbre, representa frente a la situación de hecho o a una relación social, la reiteración de comportamientos observados por los miembros de una colectividad o grupos sociales ante hechos o relaciones idénticos a aquellos ante los que se encuentren.

Al hacer referencia a la repetición de conductas en relación con la costumbre, se tienen en cuenta comportamientos diversos realizados por diferentes sujetos, indistinto tiempo y diferente lugar; diversidad a pesar de la cual, se habla de repetición; debido que al hablar de ésta, se hace una abstracción de ciertos datos, estimados semejantes, que presentan los comportamientos ocurridos, prescindiendo de sus diferencias. La costumbre, contiene pues, un criterio que determina qué es lo común en los actos que se consideren repetidos.

Los actos humanos que constituyen el procedimiento consuetudinario, y en general, toda conducta que se encuentre jurídicamente regulada, pueden consistir en un acto positivo o en un acto negativo; esto es, el contenido de una costumbre puede ser una acción o actividad, o bien, una omisión: mientras que por acción se entiende cualquier movimiento corporal, la omisión consiste en la abstención de realizar cierta conducta, teniendo la posibilidad material de

realizarla. En este sentido, se puede afirmar que existe una costumbre activa y una pasiva.

Un segundo elemento del procedimiento consuetudinario es su carácter normativo, que funciona siempre que un individuo estima que, según cierto criterio, determinados actos se repiten, con mayor o menor frecuencia, durante un periodo de tiempo específico y decide que un acto concreto es una instanciación de la secuencia o repetición, es decir, se encuentra incluido en cierta pauta de conducta. Desde el momento en que este individuo, particularmente un órgano jurídico aplicador, decide que tal acto pertenece al conjunto de conductas que forman, según su criterio, entonces convierte dicha repetición de conducta en el contenido de una norma que constituye el derecho aplicable al caso contemplado (al caso que se incluye en la repetición).

El Diccionario Jurídico Mexicano, hace mención a una *costumbre constituciona*”, describiendo a ésta como “una especie de la costumbre, con valor o significados jurídicos, relacionada con la forma y sistema de gobierno y con las garantías individuales y sociales. La costumbre constitucional se refiere a los fenómenos y procedimientos políticos que se enmarcan jurídicamente”.<sup>10</sup>

El orden jurídico mexicano es primordialmente de carácter escrito, sin embargo la costumbre es una fuente del derecho constitucional mexicano, aunque una costumbre constitucional no puede derogar un precepto de la Constitución o una tesis de jurisprudencia, por dos razones:

La primera es que la norma constitucional sólo puede ser alterada o abrogada a través del procedimiento que la propia ley fundamental señala para su reforma. Este principio se deriva del artículo 135 constitucional y del aspecto rígido y formal de la propia Constitución; estos conceptos son aplicables también a las tesis de jurisprudencia.

---

<sup>10</sup> “Diccionario Jurídico Mexicano”. Tomo A-C. Edición Histórica. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM-Porrúa. 2007. p. 919

La segunda razón se encuentra en que incluso en el Derecho Privado mexicano no existe la costumbre derogatoria. Así el artículo 10 del Código Civil establece que contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario. En consecuencia, si tal es el principio respecto a normas emanadas del Poder Legislativo, con mayor razón la costumbre derogatoria no existe respecto a las normas secundarias y que son voluntad del poder constituyente o del poder revisor, órganos también superiores a los órganos constituidos.

El artículo 2º constitucional, en su párrafo cuarto, le da calidad de comunidades indígenas a las que reconocen a autoridades propias “de acuerdo con sus usos y costumbres”. La disposición citada, en su apartado A, fracción III, faculta a los pueblos indígenas para organizarse “de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales, a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno...”

## **1.4 Conceptos Fundamentales en el Derecho Indígena**

### **1.4.1 Pueblo Indígena**

La palabra indígena proviene del latín *indigenus* y significa “nacido en el país, nativo”; se aplica al antiguo poblador de América, a partir de que Cristóbal Colón nombró como indios a los habitantes de las tierras que recorrió, al considerar que había llegado a las Indias Orientales. En México, primero se usó la palabra indio, pero hoy en día se usa indígena para aludir a los descendientes de los pobladores prehispánicos del continente americano, pero intentando evitar el contenido despectivo y rectificando el error.

Para el Doctor Luis Villoro, en su artículo “*El Estado-Nación y las Autonomías Indígenas*”, el pueblo se concibe “como un conjunto de comunidades que

deciden participar en las mismas instituciones, pertenecer a la misma cultura y coordinar sus acciones como tal”.<sup>11</sup>

El término pueblo se vuelve, en términos jurídicos, un referente que permite identificar dadas las características de sus elementos humanos a una serie de sujetos en los que se realizará la normatividad indígena; y el municipio ha sido perfilado como un sitio privilegiado para ello, debido a que funge como forma de expresión de la autonomía del pueblo indígena con una forma de articulación diversa que la de éste, pues mientras el pueblo como expresión de una colectividad se construye a partir de los elementos humanos cuyas características de ascendencia y conservación de instituciones, políticas, sociales, culturales y económicas les dan pertenencia e identidad, el municipio se construye como un orden jurídico establecido sobre un ámbito territorial y aplicado por un conjunto de órganos.

De acuerdo a lo anterior, se desprende que mientras un orden normativo que opera en el pueblo tiene vigencia únicamente para sus componentes humanos, siendo inaplicable para quienes no comparten sus elementos de pertenencia e identidad, precisamente por no ser integrantes del pueblo; en el caso del municipio, el ámbito personal de validez es distinto, las normas jurídicas del orden municipal se aplican sobre las personas por circunstancias diversas a la del pueblo, pudiendo ser por su residencia, domicilio, propiedad o por la simple localización personal en su territorio. En estas condiciones, expresa el maestro José Roldán Xopa, en su artículo *“Municipio y Pueblos Indígenas, ¿Hacia un Mestizaje Jurídico”* que el Derecho Indígena, en “tanto derecho municipal, se aplicará, *grosso modo*, a las personas en tanto población del municipio, independientemente de su pertenencia al pueblo”.<sup>12</sup>

De manera clara el Convenio 169 de la Organización Internacional de Trabajo (OIT), en su artículo 1º, establece el concepto de pueblo de la siguiente manera: “El presente Convenio se aplica:

---

<sup>11</sup> GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto (Coordinador). “Constitución y Derechos Indígenas”. México. Porrúa. 2002. p.237

<sup>12</sup> Ob. cit. p.250

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

3. La utilización del término (pueblos) en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

### **1.4.2 Comunidad Indígena**

En la época colonial los indígenas fueron la población dominada y el criterio de clasificación era de acuerdo con la raza, es decir, por sus características somáticas. Se les consideró como vasallos libres de la Corona de Castilla, pero jurídicamente fueron tomados, con base en el derecho castellano, como rústicos o menores, y por tanto, necesitados de tutela o de protección legal. Esta concepción limitó la libertad indígena, porque fue el origen de diversas instituciones entre las que destacan los repartimientos y las encomiendas.

Durante la guerra de Independencia y al consumarse ésta en México, todas las declaraciones legales estuvieron dirigidas por las doctrinas de la igualdad ante la ley que debían uniformar y unificar a los habitantes de la nación: los ciudadanos. Para ello se eliminó el tributo, se abolieron las distinciones de

casta y raza, proclamándose la igualdad jurídica de todos los pobladores de México.

Sin embargo, el concepto de raza con categorías jerárquicas siguió normando el pensamiento decimonónico; la occidental superior y la aborígen inferior. Es a partir del siglo pasado, que se ha ido sustituyendo el criterio racial y se concibió el núcleo de lo definitorio en lo lingüístico o en lo cultural, aunque algunos ven ya como determinante la conciencia de una identidad propia.

La concepción que regulo las políticas indigenistas latinoamericanas y que predominó en sus instituciones legales, administrativas y en los trabajos de la Organización Internacional del Trabajo en las primeras décadas de la segunda parte del siglo XX, es que los indígenas son los descendientes de la población autóctona que moraba en un determinado país en la época de la colonización o la conquista, llevadas a cabo por algunos de los antepasados de los grupos no autóctonos que, en la actualidad, detentan el poder político y económico; en general, los descendientes de esa población autóctona tienden a vivir en conformidad con las instituciones sociales, económicas y culturales anteriores a la colonización y a la conquista, en lugar de incorporarse a la cultura de la nación a que pertenecen.

La comunidad indígena, para considerarse como tal, debe contar con las siguientes características: un espacio territorial, demarcado y definido por la posesión; una historia común, que circula de boca en boca y de una generación a otra, una variante de la lengua del pueblo, a partir de la cual se identifique un idioma común, una organización que define lo político, cultural, social, civil, económico y religioso; y, por último, un sistema comunitario de procuración y administración de justicia.

En el artículo 2º constitucional, hay una definición de lo indígena, en sus tres primeros párrafos: “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...”

Como puede observarse, el texto sigue tanto el espíritu, como la redacción del primer artículo del Convenio de la Organización Internacional del Trabajo. El espíritu porque el concepto de indígena lo usa con un cierto sentido de reconocer ser los originales habitantes del territorio y de que en los tiempos prehispánicos gozaban de derechos dentro de su medio sociopolítico, como consecuencia hay un cierto reconocimiento de los ancestrales derechos. Así mismo incluyen la palabra pueblo, con referencia a nación, en su acepción de comunidades unidas espacial y culturalmente por territorio y filiación étnica y lingüística.

### **1.4.3 Etnia. Minoría.**

#### **A) ETNIA**

Para el Doctor Norberto Bobbio, la etnia “es un grupo social cuya identidad se define por la lengua y cultura comunes, las tradiciones, memoria histórica y el territorio”.<sup>13</sup>

La observación de las características étnicas pone en evidencia que se trata de grupos diferentes con respecto a los grupos nacionales; hablar la misma

---

<sup>13</sup> BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. “Diccionario de Política”. Tomo A-J. 6a edición. México. Sigloveintiuno Editores, 1991. p. 599

lengua, estar radicados en el mismo ambiente humano, en el mismo territorio y contar con las mismas tradiciones, son factores que constituyen la base de las relaciones ordinarias de la vida cotidiana. Marcan intensamente la experiencia de los individuos que crean un elemento constitutivo de su personalidad y al mismo tiempo, definen los caracteres particulares del modo de vivir de una población. De igual manera, las relaciones sociales, que son el resultado de formar parte de una misma etnia, crean intereses colectivos y vínculos de solidaridad de carácter comunitario.

Los comportamientos étnicos definen a grupos que se forman y mantienen sin la intervención del poder político, por lo tanto, la extensión de una etnia es del todo independiente de la dimensión territorial del estado y sus características no dependen de la forma de organización política de éste; dichas consideraciones permiten distinguir en consecuencia, la etnia de la nación.

## B) MINORIA

El Diccionario Jurídico Mexicano, se refiere al concepto de minoría al establecer que es un término utilizado sobre todo en el Derecho Internacional Público, al referirse “a los grupos de población que por raza, color, idioma, religión u origen nacional son diferentes de la mayoría del país en el que habitan, pudiendo ser objeto por cualquiera de esos motivos, objeto de medidas discriminatorias, violatorias de sus derechos y libertades fundamentales”.<sup>14</sup>

No todas las minorías son de tipo étnico y cultural, hay minorías de muchos tipos. En realidad, en una democracia, absolutamente todos los individuos son de alguna forma una minoría; debido a que la democracia permite y protege incluso la existencia del disidente individual, que no puede ser despojado de sus derechos ni aún mediante el voto unánime del resto de integrantes de su comunidad. Actualmente el concepto de minoría, con el que se ha operado

---

<sup>14</sup> “Diccionario Jurídico Mexicano”. Tomo III. 15ª edición. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Porrúa-UNAM. 2001, p. 2138

desde el derecho constitucional tradicional, tiene que ver muy poco ya con el actual debate multiculturalista.

Desde una perspectiva general, se da una minoría cuando se produzca una situación en la cual dos o más grupos humanos de diversa fuerza numérica, económica, cultural o de otro tipo, se presentan como contrapuestos dentro de una comunidad determinada. El grupo que tiene la menor fuerza numérica, económica, cultural o de otro tipo, será por obviedad la minoría.

En atención a su duración en el tiempo, hay dos tipos de minorías, a saber: ocasionales y tendencialmente permanentes. Las primeras son aquellas que se forman con motivo de votaciones y deliberaciones dentro de cuerpos colegiados, y tienen dicho rasgo porque son el resultado de una votación o de una serie de decisiones que pueden ser alteradas en un espacio de tiempo relativamente corto.

En cambio, las minorías tendencialmente permanentes se definen por una serie de rasgos que normalmente varían poco en el tiempo, se trata principalmente de una noción sociológica derivada de la presencia dentro de una comunidad de un grupo social que presenta características distintas de las que tiene la mayoría de los integrantes de esa misma comunidad; y su distintivo principal consiste en distinguirse de la mayoría por motivos religiosos, étnicos, culturales, raciales, de género, de tendencia sexual, etc., y aunque no permanezcan inmóviles con el paso del tiempo, no varían con demasiada frecuencia.

El Doctor Will Kymlicka<sup>15</sup> hace una clasificación de las minorías, distinguiendo entre minorías nacionales y grupos étnicos. Las primeras se dan en los casos en que la diversidad cultural surge como resultado de una incorporación dentro de una comunidad política de culturas que previamente disfrutaban de autogobierno y que estaban concentradas en un Estado territorialmente distinto. Esa incorporación puede ser involuntaria, como en el caso de

---

<sup>15</sup> KYMLICKA, Will. "Ciudadanía Multicultural. Una Teoría Liberal sobre el Derecho de las Minorías". España. Paidós, 1998. pp. 25-26.

conquistas, invasiones o cesiones de territorio; o voluntaria, como en el caso en que diversas naciones deciden unirse para formar una federación o una confederación. Normalmente, las minorías nacionales deciden seguir siendo sociedades distintas respecto de la cultura mayoritaria de la que forman parte, por la cual mantienen reivindicaciones de autogobierno y de diversas formas de autonomía.

Los grupos étnicos de acuerdo con el propio autor citado, surgen como resultado de la emigración familiar e individual. Estos grupos normalmente suelen mostrar una mayor voluntad de integración dentro de la sociedad en la que viven; las reivindicaciones que mantienen frente a la mayoría se concentran en el sostenimiento de su cultura, pero no tienden a la separación del grupo mayoritario (secesión o independencia) ni al logro de un estatus jurídico por completo diferenciado del de la mayoría.

En resumen, puede afirmarse que hay dos rasgos que están presentes en el concepto de minoría, la primera de tipo objetivo, y que se refiere a que una minoría para ser tal, siempre se debe encontrar en una posición no dominante frente a un conjunto de individuos. La segunda, se refiere al tipo subjetivo, que consiste en que los integrantes del grupo minoritario se consideren como partes del mismo, es decir, que se dé una conciencia minoritaria, que haga que dicho grupo oponga algún tipo de reivindicación o busque mantener alguna diferencia frente a la mayoría. Este punto no se refiere solo al aspecto psicológico, que tengan que ver con la percepción subjetiva de los sujetos que la integran, hay también una dimensión objetiva que los identifica y que los une, basada por ejemplo, en una lengua en común o en una historia compartida.

#### **1.4.4 Autonomía**

El maestro Burgoa Orihuela, señala que la palabra autonomía “proviene de los vocablos griegos *autós* (mismo, propio) y *nomós* (norma o ley); que entraña

la facultad de darse sus propias leyes”.<sup>16</sup> Por otro lado, no debe confundirse autonomía con soberanía en el ámbito del derecho público. La soberanía es una e indivisible y se traduce en el poder que tiene el pueblo de un Estado para autodeterminarse y autolimitarse sin restricciones heterónomas de ninguna índole.

En otras palabras, se dice que un Estado es soberano porque su pueblo, sin sujetarse a ninguna norma que él no haya creado o aceptado voluntariamente, tiene la capacidad de establecer su propio modo de ser político, jurídico, económico o social (autodeterminación) y de fijar los cauces limitativos a su poder (autolimitación).

Ahora bien, al concertarse el pacto federativo y al consignarse en la Constitución Federal, el último acto de soberanía que los estados federados realizan, ya como instituciones jurídico-políticas supremas en que su pueblo se ha organizado, consiste precisamente en formar a la nueva entidad y en organizarla, dejando después de ser soberanos para mantenerse autónomos.

La soberanía y la autonomía son dos conceptos diferentes. La primera, es capacidad de autodeterminación, es decir, un Estado es soberano en la medida en que pueda organizarse y limitarse a sí mismo, sin estar constreñido para ello a acatar reglas o principios que emanen de una potestad jurídico-político ajena, lo que no acontece con las entidades que integran una federación, debido a que su composición esencial y las restricciones de su actuación gubernativa están determinadas en el ordenamiento constitucional federal y en las leyes federales, circunstancias que implican carencia de la autodeterminación y de la autolimitación característica de la soberanía.

Al contrario, la autonomía, expresa la facultad de darse sus propias normas, pero dentro de un ámbito demarcado previamente, respetando siempre principios, reglas, obligaciones y prohibiciones que derivan preceptivamente de una voluntad ajena.

---

<sup>16</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit. p. 60

Es en razón de ello, por lo que los estados que forman una federación son autónomos, en el sentido de que, en el ejercicio de las facultades que real o hipotéticamente se reservaron, pueden organizar su régimen interior y encauzar su conducta gubernativa dentro de él, pero siempre sobre la base del respeto de las normas federales, de la observancia a las prohibiciones constitucionales y del cumplimiento a las obligaciones que el la norma fundamental les impone.

En sentido estricto, se puede hacer referencia a una autonomía política, que surge como una característica del régimen federal. El artículo 40 constitucional establece: “es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, federal, compuesta de estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

Al referirse a estados “libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior”, la Constitución sanciona una específica autonomía regional, la del estado federado, que goza de autonomía constitucional; teniendo ésta como signo característico la facultad de las entidades integrantes de la Federación de darse y revisar su propia Constitución. Dicha facultad legislativa constituyente le da a la entidad federativa una calidad especial dentro de la autonomía regional que no tiene el municipio. Este goza de una descentralización gubernativa en cuanto que se gobierna por sí mismo, pero no tiene autonomía legislativa por cuanto la ley que crea los órganos municipales y los dota de competencia.

La autonomía constitucional se manifiesta pues, en las constituciones locales, que aunque pueden legislar libremente en lo que toca al régimen interno de los estados integrantes, no pueden contravenir las estipulaciones del pacto federal, tal como lo establece el artículo 41 citado con anterioridad; en conclusión, se trata de una autonomía limitada.

Para el Doctor Francisco López Barcenás, la autonomía “es una forma de ejercicio de la libre determinación, que hace que la soberanía radique en todo el pueblo, de la cual todos los pueblos indígenas son sólo una parte”.<sup>17</sup>

Al respecto define a la autonomía como un régimen especial que configura un gobierno propio (autogobierno) para ciertas comunidades integrantes, las cuales escogen así las autoridades que son parte de la colectividad, ejercen competencias legalmente atribuidas y tienen facultades mínimas para legislar acerca de su vida interna y para la administración de sus asuntos.

Al ser la autonomía una forma específica del ejercicio de la libre determinación, es decir, de la libertad de los pueblos para proveer su existencia y su futuro, este derecho puede asumir diversas formas y grados, según las condiciones históricas en que se den.

Lo que no puede quedar condicionado a la naturaleza histórica de la colectividad que ejercerá la autonomía ni el carácter sociopolítico del régimen estatal es la forma en que se garantizará el derecho, porque lo que se persigue es tratar de reconocer una personalidad jurídica a los pueblos indígenas y capacidad para ejercer determinadas facultades, lo cual obliga a modificar el pacto político en que se funda la organización de los estados modernos, lo que conlleva a que los principios que rigen la vida de la nación se adecuen para dejar espacios a los derechos de las comunidades integrantes, en este caso, las indígenas.

Enfocada a los pueblos indígenas en México, la autonomía debe entenderse como el estatuto legal por medio del cual las distintas comunidades étnicas pueden ejercer, en el interior de la comunidad en la que viven, sus formas tradicionales de gobierno, junto a la libertad de optar por una posición propia frente a la Nación.

---

<sup>17</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. “Autonomía y Derechos Indígenas en México”. 2ª edición. México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 2005. p.43

Es un concepto compatible tanto con el sistema federal como con la descentralización administrativa, contrario al dogma de la igualdad ante la ley, y de acuerdo con realidades concretas de coexistencia de diversas etnias. Sostiene el principio de la repartición del poder en el ámbito territorial, sin abatir la unidad del Estado.

La autonomía abre las puertas hacia la democratización porque preserva valores como el pluralismo, la diversidad, la tolerancia y la autodeterminación de los pueblos.

La posición contraria responde a Estados autoritarios que desconocen la diversidad y el principio de autonomía de los pueblos cuya identidad cultural e historia les han dejado espacio de autodeterminación de manera extralegal y al margen de las historias nacionales.

En México, antes que la Constitución Federal, los primeros pasos hacia la autonomía fueron dados por el estado de Oaxaca, el 25 de octubre de 1990, cuando incluyeron en su Constitución el artículo 16, que establece: “el estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural, sustentada en la presencia y diversidad de los pueblos y comunidades que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tanto partes integrantes del estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica de derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas”.<sup>18</sup>

En 1992, la Legislatura de Oaxaca aprobó la “Ley de Derechos y Comunidades Indígenas”, donde se reconoce la autonomía de los pueblos indígenas y el respeto a sus usos y costumbres.

---

<sup>18</sup> Constitución del estado de Oaxaca, 1990.

Por su parte el gobierno federal, el 14 de agosto de 2001 aprobó una serie de reformas en este sentido, respecto de los pueblos indígenas en el artículo 2º constitucional, incorporando la pluriculturalidad de la Nación; reconoce y garantiza la libre determinación de los pueblos indígenas “en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional”.

El apartado A, fracción III, precisa una de las funciones más importantes de la autonomía: “elegir de acuerdo a 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...”

Esta prescripción abre el ejercicio de la autonomía para decidir sus formas de organización política interna y ejercerla con legitimidad, lo que también incluye aplicar sus propios sistemas normativos.

Tomando en cuenta la diversidad de circunstancias de las comunidades indígenas, hace corresponsables a los estados para legislar en materia de autonomía, el artículo 2º, inciso VIII, prescribe: “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 en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público”.

Por lo anterior, es incorrecta la idea de que el otorgar autonomía a las comunidades es diluir la soberanía nacional, que constituye una medida separatista o una amenaza de la unidad de la mexicanidad.

#### **1.4.5 Autodeterminación**

Se entiende por autodeterminación según el Doctor Norberto Bobbio, “la capacidad que poblaciones suficientemente definidas desde el punto de vista

étnico o cultural tienen para disponer de sí mismas y el derecho que un pueblo tiene en un estado de elegirse la forma de gobierno”.<sup>19</sup>

Se puede distinguir, un aspecto de orden internacional, que consiste en el derecho de un pueblo a no ser sometido a la soberanía de un determinado estado contra su voluntad y de separarse de un estado al que no quiere estar sujeto; y un aspecto de orden interno, que consiste en el derecho de cada pueblo a escoger para sí la forma de gobierno que prefiere.

El principio de la autodeterminación de los pueblos tiene sus orígenes en diversos documentos que la humanidad ha producido a lo largo de su historia, como la Declaración de Independencia de los Estados Unidos de 1776, la Constitución del mismo país de 1787; la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, de Francia en 1789, entre otros. Las primeras resoluciones sobre la igualdad y el derecho de los pueblos a la libre determinación fueron aprobadas por la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 16 de diciembre de 1952.

En otro orden de ideas, la nación o pueblo en sentido sociológico, como grupo humano real coherente, decide darse una organización jurídica y política, creando al Derecho, que a su vez da vida al Estado como persona moral. Al respecto, el Doctor Burgoa Orihuela, establece que “la causación de estos efectos obedece a un poder, actividad o dinámica que tiene como fuente generatriz a la misma comunidad nacional, mediante tal poder, la nación se autodetermina, es decir, se otorga una estructura jurídico-política que se expresa en el ordenamiento fundamental o Constitución”.<sup>20</sup>

#### Naturaleza de la Libre Determinación

Los estados modernos se fundaron bajo la idea de un poder soberano, único, una sociedad homogénea, compuesta de individuos sometidos a un solo

---

<sup>19</sup> BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. Loc. cit. p. 99

<sup>20</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op Cit. p. 57

régimen jurídico y por lo mismo con iguales derechos para todos. El ideal que dio sustento a este modelo de Estado es que surgían de una unión de ciudadanos que se ligaban voluntariamente a un convenio político, en donde todos cedían parte de su libertad a favor del Estado que se formaba, a cambio de que éste garantizara determinados derechos fundamentales, como son la vida, la igualdad, la libertad y la seguridad jurídica.

Sin embargo, el sustento sobre el que se crearon todos los estados modernos no correspondía del todo a la realidad. Por el contrario, la regla es que un Estado se componga de muchas naciones, pueblos o formaciones culturales diversas y sólo por excepción se podrán encontrar casos en que un Estado corresponda a una nación y ésta a un pueblo. Siguiendo dicho orden de ideas, se puede afirmar que desde su nacimiento los estados nacionales traen consigo la contradicción interna entre un poder estatal que busca imponer una unidad y uniformidad, una diversidad de pueblos que luchan por mantener sus identidades colectivas.

Las soluciones que en distintas épocas y regiones se han dado al problema en cuestión, son múltiples y variadas, la mayoría de ellas violentas. En América Latina los estados que se formaron después de las guerras de independencia se fundaron respetando las divisiones administrativas coloniales, o las que los criollos marcaron de acuerdo con sus particulares intereses, pero sin tomar en cuenta las ubicaciones geográficas de los pueblos indígenas, los descendientes de los habitantes originarios de las tierras.

Actualmente a casi dos siglos de la independencia de España, los pueblos indígenas de México siguen divididos entre varias entidades federativas y cuando se encuentran en una sola se dividen en varios municipios.

Es así que el Doctor Luis Villoro afirma que “las distintas repúblicas se constituyeron por un poder criollo y mestizo, que impuso su concepción de estado moderno a las comunidades indígenas. En este pacto constitutivo no entraron para nada los pueblos indígenas. Nadie los consulto respecto de si querían formar parte del convenio. Sin embargo, acabaron aceptándolo. Unos

de buen modo, otros con las armas en las manos. Quienes se rebelaron fueron vencidos, los demás acabaron percatándose de que les convenía más aceptar la nueva asociación política. Hubiéranlo asumido de buena o de mala gana, con mayores o menores reticencias, el convenio político no fue el resultado de una libre decisión de los pueblos indios”.<sup>21</sup>

Lo anterior deja al descubierto otra primicia falsa sobre la que descansan los estados modernos: se defiende la libertad individual, al grado de mitificar la autonomía individual pero se reprime a las comunidades de las que forman parte los individuos, es decir, se propicia la emancipación de las personas mientras se violentan los contextos colectivos en que puedan realizarse, es este el caso de los pueblos indígenas. Se reconoce a sus integrantes el derecho de emanciparse y hasta se elaboran y promueven planes y programas para ello, pero no se reconoce a los propios pueblos el derecho de existir y mientras esto no suceda no pueden lograr su emancipación porque representan el contexto cultural en que pueden hacerlo. Ese es el gran problema a resolver, cómo combinar la existencia y los derechos de individuos y colectividades a las que pertenecen, lograrlo sería el principio para que los estados nacionales dejaran de ser obra de la imposición de una colectividad sobre otra, arribando de esa manera a un pacto concensado, de individuos y comunidades.

Para hallar la solución no se debe olvidar que un pacto o acuerdo de dos o más voluntades, cualquiera que sea su naturaleza, debe ser voluntario, lo que a su vez implica reconocer la naturaleza de los sujetos que pactan y su derecho a existir tal como son.

El respeto a la vida, a la autonomía, a la igualdad de condiciones y a la posibilidad de perseguir sin coacción los propios fines son principios reconocidos en el derecho, público y privado, y se traducen como la personalidad y capacidad de las personas para contratar. En ese sentido no son resultado sino condición del pacto que lleguen a realizar. Y si no lo son en

---

<sup>21</sup> VILLORO, Luis. “Estado Plural, Pluralidad de Culturas”. México. Paidós-UNAM. 1998. p. 80

cualquier tipo de pacto, no existe razón para que lo sean tratándose de un pacto político.

Es este el fundamento del derecho de la libre determinación de los pueblos indígenas, reconocerles personalidad y capacidad para proveer a su existencia y futuro.

En base a lo anterior, y como una primera aproximación, se entiende por libre determinación o autodeterminación, según el Doctor López Bárcenas, lo que “es para los pueblos como la libertad para los individuos; es un derecho fundamental para su existencia, sin ella tienden a desaparecer y si esto sucede la humanidad pierde parte de su riqueza, se deshumaniza, lo mismo que sucede cuando un hombre pierde su libertad.”<sup>22</sup>

Generalmente se entiende por autodeterminación o autodecisión la capacidad que poblaciones suficientemente definidas desde el punto de vista étnico o cultural tienen para disponer de sí mismas y el derecho que un pueblo tiene en un estado de elegirse la forma de gobierno. Así entendida, su ejercicio es posible dentro de un estado si éste y el pueblo pactan de manera libre y voluntaria la forma en que el pueblo ejercerá sus derechos dentro del Estado.

#### **1.4.6 Territorio y Tierras Indígenas**

Uno de los asuntos más reclamados por el movimiento indígena mexicano es el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas a su territorio, y al manejo, conservación y aprovechamiento de sus tierras y recursos naturales. La importancia de este tema radica en que actualmente los recursos naturales se están agotando y los que quedan se concentran, en su mayoría, en los territorios indígenas.

---

<sup>22</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. Ob cit. p.41

Además de exigir ser reconocidos como pueblos y no sólo como individuos diferentes, los pueblos indígenas demandan el reconocimiento constitucional de sus territorios. Tal demanda genera oposiciones que se fundan en bases erróneas sobre el contenido de ésta, donde algunas identifican al territorio como elemento del Estado, donde se considera que los pueblos indígenas quieren transformarse en pequeños estados dentro del Estado nacional, mientras otras ligan la demanda a la exigencia de más tierra como propiedad.

En la realidad ninguna las posturas anteriores es correcta, los territorios indígenas tienen que ver más con áreas geográficas o espacios de la naturaleza que se encuentran bajo la influencia cultural y el control político de un pueblo.

Los territorios indígenas son espacios bajo su propia influencia y control, donde de manera independiente practican y desarrollan su vida colectiva respetando las normas de convivencia que pactaron libremente con el Estado. Dichos territorios no son grandes extensiones de tierra de su propiedad, circunstancia por la cual no pueden disponer de ella ni prohibir la intervención del Estado federal en asuntos de su competencia, ni limitar su uso por los no indígenas, mientras aquéllos respeten los valores en que sustentan su unidad.

Para las comunidades indígenas su territorio representa un derecho fundamental, debido a que constituye una fuente de identidad y parte de su ser, creencias, sustento de una cosmovisión, de sus prácticas socioculturales y asiento de un pasado común.

En estricto sentido, los territorios indígenas no son propiedad de dichos pueblos, ellos tienen el derecho de usar y gozar de tales espacios para su bienestar y desarrollo propio, pero no pueden disponer de él como se hace con la propiedad, y tampoco prohibir su uso por los no indígenas.

Para el Doctor López Bárcenas, en su artículo *“Territorios, Tierras y Recursos Naturales de los Pueblos Indígenas en México”* otro aspecto importante de los territorios consiste en que “no necesariamente deben constituir unidades

geográficas unitarias, pueden hallarse desmembrados sin que por eso dejen de ser territorio o por ello se diga que tengan varios. Todo depende del lugar en que se ubiquen los espacios que los indígenas necesitan para la reproducción de su vida cultural. En todo caso, el territorio será uno y su unidad cultural, no natural o geográfica.”<sup>23</sup>

Nada de lo anterior significa que el estado no pueda intervenir en los territorios indígenas, podrá hacerlo pero tendrán que establecerse las formas y las materias en que lo hará, que revistan un interés nacional.

#### **1.4.7 Derecho a la Libre Determinación**

La libre determinación se puede ejercer, tanto en su versión externa como en la interna de diversas maneras. En su modalidad externa la autodeterminación, puede manifestarse mediante la independencia o secesión del territorio de un Estado, sea para convertirse él mismo en una entidad, para unirse a otro ya existente o bien para que varios pueblos se unan entre ellos para formar uno nuevo; este es un derecho que pocos estados se atreven a reconocer a sus pueblos, pues hacerlo es atentar contra su propia integridad.

Normalmente el derecho de secesión es un asunto de Derecho Internacional, no propio de los estados, lo cual no quiere decirse que no pueda ejercerse por los pueblos que se consideren con derecho a ello. Cuando esto sucede normalmente se da en forma de rebelión interna y la autodeterminación adquiere la forma de soberanía.

En su versión interna, puede tomar forma en la decisión de un pueblo tomada de manera libre para continuar perteneciendo al Estado al que estaba integrado, esta forma de ejercer la libre determinación se convierte en autonomía, que ya se ha explicado con anterioridad.

---

<sup>23</sup> GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto (Coordinador). Ob. cit. pp.125-126

### 1.4.8 Diversidad Étnica y Cultural

La cultura es un concepto susceptible de adquirir varios significados según el contexto en que se elaboran, sin embargo, desde un punto de vista antropológico se caracteriza a la cultura como “la suma de todas las actividades y productos materiales y espirituales de un determinado grupo social, que lo distinguen de otros grupos similares”.<sup>24</sup>

La cultura de una comunidad indígena se compone de un sistema de valores y símbolos que se reproducen en el tiempo y brindan a sus miembros la orientación y significados necesarios para regular su conducta y sus relaciones sociales en la vida cotidiana.

Por otra parte, los derechos lingüísticos forman parte de los derechos culturales humanos fundamentales, tanto individuales como colectivos de cualquier comunidad y se basan en los principios universales de la dignidad humana y la igualdad formal de todas las lenguas.

Como derechos individuales se traducen en la facultad de todo individuo de aprender y desarrollar libremente su lengua materna, a recibir educación a través de ella, a utilizarla en contextos oficiales socialmente relevantes y a apropiarse de la lengua oficial del país al que pertenece.

Tratándose de un derecho colectivo, se manifiesta en la posibilidad de mantener su identidad y alteridad etnolingüística, para que sea respetada por los demás y a que su existencia y desarrollo sean garantizados por el Estado.

La educación es un derecho humano fundamental de carácter cultural; reconocido así por el derecho internacional y el orden jurídico mexicano, traduciéndose en un derecho público, subjetivo cierto, determinado y exigible al Estado.

---

<sup>24</sup> STAVENHAGEN, Rodolfo. “Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas”. México. Comisión Nacional de Derechos Humanos. 2000. p. 14

El idioma con el cual se comunican las personas, es sin duda uno de los agentes más activos en la transmisión de una cultura y la definición de la identidad frente a otros grupos. De igual forma, es uno de los sustentos fundamentales en los que se basa la participación en una identidad colectiva.

La lengua constituye uno de los elementos más importantes de un pueblo, porque contiene todos los conocimientos, las concepciones del hombre, de la vida y del mundo y es la vía para socializar y para transmitir ese bagaje cultural a otras generaciones. De hecho, en México, la identificación de los grupos indígenas se ha hecho con base en la lengua.

La clasificación de las lenguas indígenas de México se ha guiado por distintos criterios, la mayoría de ellos lingüísticos, pero actualmente la lista oficial, definida para los censos, se basó en considerar como lenguas todas las formas de habla distintas ininteligibles entre sí.

Oficialmente se reconocen 64 lenguas. Hay una común asociación y casi se identifica el número de hablantes de lengua indígena con la población indígena de México, y si bien es uno de los parámetros más claros para la identificación de lo indígena, también se debe considerar como tal aquella población que, aunque no hable la lengua, participe de la tradición cultural aborigen y se identifique con ella.

En ocasiones las lenguas de una misma familia, como el caso de las de origen maya en el estado de Chiapas, forman parte de una misma región. En otras, lenguas que pertenecen a distintas familias comparten espacios territoriales comunes, situaciones que se constatan a través de estudios lingüísticos, antropológicos o etnográficos que dan cuenta de la cultura e identidades presentes en cada región.

POBLACIÓN HABLANTE DE LENGUA INDÍGENA  
DE CINCO AÑOS Y MÁS POR PRINCIPALES LENGUAS, 1970-2000  
(INCREMENTO DE LOS HABLANTES DE LENGUA INDÍGENA, HLI)<sup>25</sup>

PRINCIPALES LENGUAS	1970	2000	INCREMENTO HLI %
Náhuatl	799,394	1 ,448,936	81.2
Maya	454,675	800,291	76.0
Zapoteco	283,345	451,038	59.1
Mixteco	233,235	440,796	88.9
Tzotzil	95,383	297,561	211.9
Otomí	221,062	291,722	31.9
Tzeltal	99,412	284,826	186.5
Totonaco	124,840	240,034	92.2
Mazateco	101,541	214,447	111.1
Chol	73,253	61,766	220.8
Huasteco	66,091	150,257	127.3
Mazahua	104,729	133,413	27.3
Chinanteco	54,145	133,374	146.3
Purépecha	60,411	121,409	100.9
Mixe	54,403	118,924	118.5
Tlapaneco	30,804	99,389	222.6
Tarahumara	25,479	75,545	196.4
Zoque	27,140	51,464	89.6
Amuzgo	13,883	41,455	198.6
Chatino	11,773	40,722	245.8
Tojolabal	13,303	37,986	185.5
Mayo	27,848	31,513	13.1
Huichol	6, 874	30,686	346.4
Cora	6,242	16,410	162.8
Suave	7,442	14,224	91.1
Cuicateco	10,192	13,425	31.7
Yaqui	7,080	13,337	87.9
Tepehua	5,545	9,435	70.1

Los datos nos permiten observar que algunas lenguas triplicaron su volumen de población hablante (HLI): chatino, tlapaneco, chol y tzotzil. Otras lenguas aumentaron entre el 100% y 199%: amuzgo, tarahumara, tzeltal, tojolabal, cora; chinanteco, huasteco, mixe, mazateco y purépecha. Las lenguas que

<sup>25</sup> Tomado de la página del Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI): [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)

registraron un porcentaje menor al 100% fueron: totonaco, huave, zoque, mixteco, yaqui, náhuatl, maya, tepehua, zapoteco, otomí, cuicateco, mazahua y mayo. La información censal muestra que las cuatro lenguas numéricamente más importantes del país (náhuatl, maya, zapoteco y mixteco) no presentaron el mayor incremento porcentual en el periodo de referencia.

De esta forma, la lengua se constituye en un instrumento útil para identificar a la población indígena, sin embargo la limitación del universo indígena, a la población que habla lengua indígena puede ser una restricción con importantes consecuencias para el análisis de las condiciones demográficas, de calidad de vida y de distribución geográfica de esta población.

Gran parte de las limitaciones de equiparar la población hablante de lengua indígena a la población indígena surgen de la propia captación de esta característica en combinación con la considerable pérdida intergeneracional de la lengua, además que las dinámicas lingüísticas y étnicas, no obstante su compleja interdependencia, forman parte de fenómenos y procesos diferenciados en las dinámicas sociales e históricas.

#### **1.4.9 Sujeto de Derecho Colectivo**

El tema en cuestión se refiere primordialmente a la protección de los pueblos indígenas, el reconocimiento de sus derechos colectivos, sus usos y costumbres; la existencia y pertenencia a ciertas minorías, así como la afirmación de que al mismo tiempo forman parte del Estado pluricultural mexicano.

En pocas palabras, el tema principal en la cuestión indígena, se basa en hacer válidas las reivindicaciones de las minorías étnicas, que asumen la forma de derechos colectivos.

La teoría y análisis sobre temas indígenas, comprende diversas áreas sociales, tales como la antropología, sociología, política y obviamente el

Derecho, específicamente, el constitucional (comprendiendo el estudio de los derechos de las minorías, el multiculturalismo, la autodeterminación, las garantías individuales, la autonomía indígena, etc.)

La determinación de los sujetos del Derecho Indígena se enfrenta a la tensión que afecta a extremos de la problemática entre la perspectiva individual y la comunitaria, es decir, hay ciertos elementos normativos que sugieren que el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas se limite a los indígenas, considerados individualmente y en otros para los pueblos o comunidades indígenas; la respuesta a dicha cuestión se resuelve afirmando que el propio artículo 2º constitucional ampara derechos para las personas considerados como entes individuales y al mismo tiempo, tutela derechos colectivos.

Los derechos colectivos implican su ejercicio, su contraposición cuando entran en conflicto con los derechos individuales, debiendo en todo caso prevalecer los primeros, es decir, surge el problema de la titularidad de los derechos, que se aclara según lo establecido por el mencionado artículo 2º.

#### **1.4.10 Entidad de Derecho Público**

La conformación de un sistema judicial eficaz que contribuya a la consolidación de la democracia en México, debe necesariamente atravesar por la efectiva incorporación de la diversidad cultural a la Nación y permitir a los grupos indígenas un efectivo acceso a la justicia. La transición de un estado-nación monocultural que reconoce un solo orden jurídico y diseña sus instituciones con base en los valores de la población mestiza dominante, a un estado multicultural que reconozca el pluralismo jurídico y sobre la base de ese reconocimiento reforme sus instituciones y la concepción misma de la ley y la justicia, es un largo camino que el Estado mexicano ha recorrido en las últimas décadas y que ha llegado hasta la reforma constitucional del 2001.

El Derecho Indígena forma parte del Derecho Público, debido sobre todo al auge que en su estudio ha adquirido en últimos años, en razón del acelerado proceso de comunicación y crecimiento global, ocasionando que el Derecho en general, reivindique y reconozca el ejercicio de derechos a ciertos grupos.

Una de las principales reivindicaciones históricas de las comunidades indígenas ha sido la de contar con un reconocimiento de su propio ordenamiento jurídico, las dificultades surgen al enfrentar éste con el ordenamiento nacional.

La primera limitante se da cuando el Estado otorga autonomía a los pueblos indígenas, para regularse por medio de sus usos y costumbres, con la única limitante de que se respeten las garantías individuales y los derechos humanos reconocidos por los textos constitucionales.

Por otro lado, tal reconocimiento de los derechos indígenas se concentra en puntos específicos: lo concerniente a la jurisdicción indígena, a sus órganos y procedimientos de aprobación y aplicación de las normas indígenas, su competencia, en pocas palabras, la manera de regir su convivencia y organización social, económica, política y cultural.

## **CAPÍTULO 2. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES EN MATERIA DE DERECHOS INDÍGENAS**

### **2.1 Los Pueblos Indígenas en las Primeras Constituciones Nacionales**

La situación de los pueblos indígenas, a lo largo de la historia desde la época de la conquista española hasta nuestros días, representa un largo trayecto por el reconocimiento y reivindicación de sus derechos, la exigencia de no ser objeto de ningún tipo de discriminación, dejar de ser excluidos de la vida política, social, económica y jurídica de nuestro país; en otras palabras, ser tratados con dignidad y como sujetos de Derecho; defendiendo a toda costa su identidad colectiva.

La cuestión de los derechos indígenas, es un tema que se remonta a tiempos de la Colonia Española, viene a la par de las luchas independistas de la población de la Nueva España por separarse del dominio europeo y formar un nuevo Estado, movimiento en que los grupos indígenas participaron activamente, pero que desgraciadamente al momento de diseñar el modelo de organización política, social y económica que prevalecería en el país, fueron ignorados completamente por el grupo social dominante que asumió el poder.

A partir del momento de la invasión española, los pueblos indígenas han vivido en permanente estado de violación a sus derechos. A medida que avanzaba la sociedad colonial, los pobladores originales de nuestro país, padecían una creciente disminución de su normatividad como pueblos. Al ser incorporados violentamente a una nueva organización social, les fue arrebatado su territorio, recursos naturales, organización político-administrativa, su sistema de creencias. Sobre los restos de lo que fuera su civilización, se construyeron formas de dominación que los subordinaban y explotaban. Cobro así carta de legitimidad un régimen que se sustentó en la violación a los derechos individuales y colectivos de estos pueblos.

La ruptura del régimen colonial y la emergencia del llamado orden jurídico nacional, dio paso al propósito liberal de formar una nación homogénea y un Estado unitario, con demarcaciones territoriales y administrativas, a unas sociedades que habían logrado mantener su carácter plural frente a la política y el derecho coloniales.

Al momento de conformarse el Estado mexicano, bajo los fundamentos de una sola nación e identidad, se dio la creencia de que las diversas culturas que existían llegarían a desaparecer, debido al exterminio o por la asimilación a la cultura dominante, nunca se creyó en la posibilidad de que hasta nuestros días, sería innegable la multiculturalidad del país.

Por largo tiempo, la clase dominante ha pretendido negar que nuestro país es una nación multicultural, en donde conviven, además de la población mestiza, “al menos 62 pueblos indígenas, que en conjunto, representan aproximadamente el 12% de la población nacional”.<sup>26</sup>

Dicha negación tiene como causa que el Estado mexicano se erigió bajo la influencia criolla, producto del mestizaje entre la cultura española y las ya existentes al momento de la invasión y conquista. Como precisa la autora Guadalupe Espinoza Saucedo, “el mestizaje se dio, es cierto, pero las culturas indígenas no desaparecieron; sólo que después de la independencia de México respecto de la corona española, los mestizos las ignoraron, a pesar de que después de 300 años de resistencia seguían conservando sus principales rasgos culturales y ordenando su vida según sus propios valores”.<sup>27</sup>

Es por lo anterior, que a partir de la consumación de la Independencia en 1821, el tema que preocupaba a las elites políticas y sociales, fue el de precisamente cómo constituir a la nación; es decir, el debate se refería a la relación entre el gobierno central y las regiones, y entre los Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial; por ello, la materia indígena se dejó de lado tanto por los grupos liberales como por los conservadores.

---

<sup>26</sup> ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe. Et. al. Op. cit. p.11

<sup>27</sup> *Ibidem*.

Como describe el autor Carlos Viñamata Paschkes, “el 6 de diciembre de 1810, Don Miguel Hidalgo y Costilla promulga en Guanajuato un esbozo de programa político-social, en el que destacan como puntos culminantes la abolición de la esclavitud y la liberación del pago de tributos a todas las castas que los soportaban, así como de toda exacción a los indios que los sufrían”.<sup>28</sup>

Don Miguel Hidalgo y Costilla, estipula el 15 de diciembre de 1810, “que los jueces procedieran a la recaudación de rentas vencidas de los arrendatarios de tierras pertenecientes a las comunidades indígenas y se las dieran a éstos, prohibiendo que volvieran a arrendarse, decretando que su uso y explotación fuera únicamente por los indígenas”.<sup>29</sup>

A pesar de lo anterior, y como afirma el Doctor Francisco López Bárcenas, desde los acuerdos que se gestaron para consumar la Independencia, la exclusión de los grupos indígenas se hizo latente, como se señala “en el Plan de Iguala, propuesta surgida del viejo orden para poner fin a la guerra que ya alcanzaba once años (1810-1821), se estableció la igualdad de todos los habitantes de la Nueva España, sin distinción alguna de europeos, africanos ni indios, reconociendo a todos como ciudadanos con igualdad de derechos, al mismo tiempo que ignoraban la existencia de los pueblos indígenas”.<sup>30</sup>

A continuación se describirán de manera cronológica los principales documentos histórico-jurídicos y su relación con la situación de las comunidades indígenas:

#### A) CONSTITUCIÓN DE APATZINGÁN DE 1814

El nombre oficial de tal ordenamiento es *Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana*, fue expedida por el Congreso de Chilpancingo el 22 de octubre de 1814, y tiene como antecedentes inmediatos

---

<sup>28</sup> VIÑAMATA PASCKES, Carlos. “Indigenismo y Propiedad Intelectual”. México. Porrúa. 2006. p.97

<sup>29</sup> *Ibíd.*

<sup>30</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. “Autonomía y Derechos Indígenas en México”. 2ª edición. México. Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades. UNAM. 2005. p.64

a los Elementos Constitucionales de Rayón y los Sentimientos de la Nación de Morelos.

Como refiere el maestro Burgoa Orihuela, “en ambos se proclama la prohibición de la esclavitud, la supresión de las desigualdades provenientes del linaje o de la distinción de castas y la abolición de las torturas”.<sup>31</sup>

El Decreto de Apatzingán significó una constitución potencial, aunque no vigente, quedando como un cuerpo normativo sistemático, que pretendía regular los principales aspectos nacionales, conforme al incipiente constitucionalismo interno.

En cuanto a los grupos indígenas, no se hace ninguna referencia sobre sus condiciones, sólo se dice que “se reputan ciudadanos de América todos los nacidos en ella. Asimismo en el Plan de Iguala y los Tratados de Córdoba no se hace mención de las etnias.”<sup>32</sup>

## B) CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824

Constituye el ordenamiento jurídico primario y fundamental de nuestro país, pues en ella se creó el Estado Mexicano. A pesar de ello, ha sido sujeta a diversas críticas por su contenido, como el afirmar que constituye una copia de la Constitución de los Estados Unidos del año 1787. Como refiere el Doctor Burgoa, aún con la emancipación de la Corona Española, el pueblo desde la perspectiva sociológica, “ese conglomerado humano, tan diversamente integrado desde el punto de vista social, económico, cultural y étnico, dejó de pertenecer al Estado español pero sin convertirse aún en el elemento de un nuevo Estado por la sencilla razón de que la sola consumación de la independencia no lo produjo...”<sup>33</sup>, es decir, no existía una identidad nacional.

---

<sup>31</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. “Diccionario de Derecho Constitucional. Garantías y Amparo”. 7ª Edición. México. Porrúa. 2007. p. 98

<sup>32</sup> TENA RAMIREZ, Felipe. “Leyes Fundamentales de México, 1808-2002”. 23ª edición. México. Porrúa. 2002. p. 113

<sup>33</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ob. cit. p. 100

Se instauró en la Constitución, como facultad del Congreso de la Unión lo relativo al comercio con las naciones extranjeras, entre los diferentes estados de la Federación y tribus de indios, disposición que se estableció en el artículo 49, fracción XI de tal ordenamiento.

Para el Doctor López Bárcenas, tal contenido se encontraba fuera de contexto, porque “no respondía a una realidad social y por tanto ningún derecho representaba para nuestros pueblos indígenas porque sus problemas iban más allá de asuntos comerciales, los cuales seguramente eran ajenos a la mayoría de ellos, que se encontraban luchando en la defensa de su identidad colectiva y sus tierras comunales, que desde entonces eran asediadas por la nueva clase gobernante...”<sup>34</sup>

Tampoco se hizo un explícito reconocimiento de la igualdad ante la ley, permitiéndose la existencia de los fueros eclesiástico y militar. Las constituciones estatales promulgadas con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Fundamental en octubre de 1824, reflejaron en términos generales los principios liberales de nacionalismo e individualismo. De esta manera se rechaza implícitamente cualquier posibilidad de volver en términos jurídicos a cualquier institución del viejo régimen que de alguna manera u otra contenía elementos para la salvaguarda de los derechos indígenas, como la república de indios o el protector de indios del virreinato, sino además a cualquier otra identificación comunitaria con los grupos etnolingüísticos que se remontaban a las épocas virreinal y precortesiana.

### C) CONSTITUCIÓN CENTRALISTA DE 1836

Aunque las Siete Leyes de 1836, no propugnaban de manera explícita la igualdad de los mexicanos, ésta se garantizaba de manera indirecta. En su artículo 4º, se disponía que los mexicanos gozaran de todos los derechos civiles y tendrían las mismas obligaciones que establecieran las leyes.

---

<sup>34</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. Op. cit. p.65

Sin embargo, el ordenamiento en comento, restringió de manera contundente los beneficios de la ciudadanía a aquellos que tuvieran una renta anual de no menos de cien pesos, con lo cual el principio de igualdad que se trataba de proteger quedaba vulnerado.

#### D) BASES PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA REPÚBLICA DE 1843

De idéntica manera que el ordenamiento anterior, se excluye una declaración formal de la igualdad, se condicionaba el ejercicio del voto, el acceso a la ciudadanía y a los puestos más relevantes del Estado.

Hecho que incidió en la falta de representación de las comunidades indígenas, cuyas rentas anuales los incapacitaban para acceder a la condición de ciudadanos, incluso, se veían restringidos por su nivel educativo, debido al requisito adicional que se establecía la Ley fundamental para poder ejercer derechos políticos: saber leer y escribir.

#### E) CONSTITUCION FEDERAL DE 1857

Promulgada el 5 de febrero de 1857, implanta el liberalismo e individualismo puros, como regímenes de relaciones entre el Estado y el individuo. Por otro lado, instituye el juicio de amparo, destacando además por su importancia, los contenidos de los artículos 14 y 16.

En ésta Constitución, se consagran las garantías individuales en sus primeros artículos y apunta claramente las características de igualdad ante la ley y seguridad frente a la misma.

En la discusión de tal ordenamiento, el asunto de los derechos indígenas se había convertido ya en un conflicto nacional, como afirma el Doctor López Bárcenas, “en la sesión del 16 de junio de 1856, el diputado José María del Castillo Velasco, hace mención de la situación de las comunidades indígenas,

sus rezagos y abusos de que eran objeto; tal tema causo controversia en la discusión de la Constitución del 57, sin embargo, debido a las condiciones en que se encontraba el país, se deja de lado la temática indígena”.<sup>35</sup>

## F) CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

Siguiendo lo planteado por el Doctor Burgoa Orihuela, “la Constitución vigente se aparta ya de la doctrina individualista, pues a diferencia de la del 57, no considera a los derechos del hombre como la base y objeto de las instituciones sociales, sino que los reputa como un conjunto de garantías individuales que el Estado concede u otorga a los habitantes de su territorio”.<sup>36</sup>

Para el Congreso Constituyente de Querétaro de 1916, la cuestión indígena no represento un tema prioritario en su agenda, y así se manifestó en la iniciativa presentada por Venustiano Carranza, como en el debate de los legisladores; al no profundizar ninguno de ellos en la diferenciación de los grupos étnicos existentes, con el objetivo de reconocer sus derechos y plasmarlos en el texto constitucional.

Como señala el Doctor Emilio Rabasa Gamboa, “el debate de los constituyentes traspuso el proyecto de Carranza y se insertó en la discusión sobre los derechos sociales de los mexicanos, solamente dos clases sociales obtuvieron la atención de los legisladores: los campesinos y los obreros. Pero dentro de estos grupos no se estableció una mayor diferenciación”.<sup>37</sup>

El enfoque del Constituyente, fue el reconocimiento de derechos a campesinos y obreros, sin realizar mayores diferenciaciones; a los primeros en cuanto a las tierras que cultivaban, otorgando el artículo 27 y a los segundos, sobre su fuerza de trabajo, estableciendo el artículo 123. Los legisladores

---

<sup>35</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. Ob. cit. p.65

<sup>36</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. cit. p. 101

<sup>37</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. “Derecho Constitucional Indígena”. México. Porrúa-UNAM. 2002. p. 17

dejaron de lado el tema indígena, centrando la problemática en la cuestión agraria, asumiendo que toda garantía para éste grupo se englobaría con tal disposición y con una regulación que contuviera la distribución equitativa de la tierra.

Para el Doctor Rabasa Gamboa, el artículo 27 constitucional, sentó los primeros avances en materia agraria, creándose la Ley Agraria el 6 de enero de 1915, la Comisión Nacional Agraria y las comisiones estatales y locales, “a fin de que determinaran, en consulta con los gobernadores, las tierras que hubiesen sido usurpadas ilegalmente para ser restituidas a los pueblos que las demandaran”.<sup>38</sup>

En el artículo 27 señalado, se estableció en su fracción VI, la facultad de los pueblos y tribus “que de hecho o por derecho guarden el estado comunal”, para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan o que se les hayan restituido o restituyeren, conforme a la ley del 6 de enero de 1915.

Tal fracción fue reformada por decreto, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de enero de 1934, modificando la facultad otorgada a los pueblos y tribus, estableciendo ahora: “los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, o el de los núcleos dotados, restituidos o constituidos en centros de población agrícola”. Teniendo éstos la facultad de tener en propiedad o administrar por sí bienes raíces. Dicha disposición quedó intacta para los grupos indígenas, hasta la reforma de 1992.

## **2.2 Los Derechos Indígenas en la Época Posrevolucionaria**

Una vez que concluyó la Revolución Mexicana, el Estado que se venía formando, se propuso integrar a las comunidades indígenas en la cultura nacional, circunstancia que llevó al llamado indigenismo; que se desarrolló sobre todo a partir de una política de asistencialismo y proteccionismo social.

---

<sup>38</sup> Loc. cit. p.18

El Departamento de Educación y Cultura, creado en 1921, constituye una de las primeras instituciones para indígenas, le sigue en abril de 1923, las Casas del Pueblo, cuya finalidad era precisamente mejorar la situación de los pueblos indígenas.

Por su parte, el Presidente Plutarco Elías Calles, establece el Internado Nacional de Indios, donde se agrupan diversos grupos lingüísticos. En 1932, y conforme lo va planteando el indigenismo desarrollado hasta esa fecha, se crea la Estación de Incorporación Indígena de Carapan, cuyo objetivo era el de integrar a los purépechas de la región al entorno nacional.

La verdadera consolidación de la política de integración indigenista llega en el periodo presidencial del general Lázaro Cárdenas (1936-1940), quien se encarga de la restitución de algunas tierras a poblaciones indígenas y que les pertenecían ancestralmente. Por otro lado, se promovió la instauración de normales rurales en algunas zonas del país, como el Yaqui, Chontalpa y la Comarca, además el gobierno dotó de tierras a los indígenas y campesinos, realizando proyectos de colectivización rural.

Dependiente de la Secretaría de Educación Pública, se crea en 1937 el Departamento de Educación Indígena, incorporándole los internados indígenas, conocidos como Centros de Educación Indígena; que pasaron en 1938, al Departamento de Asuntos Indígenas convertidos ahora en Centros de Capacitación Económica, cuya finalidad era otorgar a indígenas preparación en técnica agrícola e industrial.

En 1939, el gobierno encomienda a Alfonso Caso la organización del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH). Para culminar su etapa como presidente, Lázaro Cárdenas, según lo señala, el Doctor Durand Alcántara, “impulsó la iniciativa para la realización del Primer Congreso Indigenista, que se celebró en Pátzcuaro, Michoacán en 1940. A partir de ese evento se decidió la creación del Instituto Indigenista Americano, al igual que fue planteada la

necesidad del surgimiento de los institutos nacionales, y en toda Latinoamérica”.<sup>39</sup>

El indigenismo oficial instaurado formalmente después del Primer Congreso Indigenista ha que se ha hecho referencia, buscaba objetivos claros. En primer lugar se consideraba que una política indigenista era fundamental para consolidar la integración nacional de los países latinoamericanos. En segundo lugar, las políticas en materia indígena, tendrían como finalidad un crecimiento económico y social de los pueblos indígenas, generalmente marginadas frente al progreso material que se concretaba en otras regiones.

En 1942, el presidente Ávila Camacho, crea la Escuela Nacional de Antropología e Historia (ENAH). En 1948, se promulga la ley que da vida al Instituto Nacional Indigenista (INI), con personalidad jurídica propia y encargado de diseñar e instrumentar la política gubernamental para los pueblos indígenas.

Durante el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), se convoca a la creación de organizaciones indígenas, surgiendo el Consejo Nacional de Pueblos Indígenas (CNPI), donde se empieza a organizar en contra de lo planeado por el Estado, la lucha del movimiento indígena, se va transformando entonces la política indígena y se da paso a “acciones participativas” de las comunidades indígenas.

En el gobierno del presidente José López Portillo (1976-1982), se origina la Coordinación General de Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), dependiente de la presidencia de la República, y cuyo objetivo era mejorar la calidad de vida de los indígenas. En 1977, también se crea la Dirección General de Culturas Populares, dependiente de la Secretaría de Educación Pública.

---

<sup>39</sup> DURAND ALCANTÁRA, Carlos Humberto. “Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena”. México. Universidad Autónoma Metropolitana-Universidad de Chapingo. 1998. p. 72

En el ámbito internacional, es donde inició el tema de los derechos minorías, aunque sin hacer referencia a los pueblos indígenas; pero el auge empezó a partir de los reclamos de los grupos étnicos que constituían minorías sociales frente al resto de la población de los estados y que se encontraban en condiciones desventajosas ante la clase dominante para hacer valer sus derechos. El enfrentarse a la cuestión en comento, inicia con diversas resoluciones de la Organización de Naciones Unidas y algunos pactos regionales antes de convertirse en instrumentos jurídicos internacionales.

Sin embargo, y como precisa la autora Guadalupe Espinoza, “también los derechos de las minorías en los Estados nacionales pronto mostraron su insuficiencia para garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, sobre todo en aquellos casos donde siendo mayoría eran tratados como minorías por estar sometidos al poder y la voluntad de una minoría social”.<sup>40</sup> Es precisamente en este momento en que se da un giro importante al tema, y se empieza a hacer referencia a los derechos colectivos, diversos al de los estados, pero también al de los individuos que integran su población; es así que nace un nuevo sujeto de derecho: el pueblo indígena.

Es la Organización Internacional del Trabajo (OIT), quien publicó un primer estudio sobre las condiciones de vida y laborales de las poblaciones indígenas en 1953. A ello siguió la adopción por la Conferencia General de la OIT el 26 de junio de 1957, del Convenio 107, sobre Poblaciones Indígenas y Tribales. El texto de dicho instrumento reflejaba el clima prevaleciente en aquella época, en que los estados promovían políticas paternalistas de integración y asimilación de las comunidades indígenas.

Como resultado de críticas a ésta concepción, la OIT decidió impulsar la revisión del mencionado documento, que desembocó el 7 de junio de 1989, en la adopción por la Conferencia General de la OIT, del Convenio 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual hasta el día de hoy representa el único instrumento jurídico internacional sobre derechos

---

<sup>40</sup> ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe. Et. al. Loc. cit. p. 13

humanos de los pueblos indígenas. Tal documento fue ratificado por el Senado mexicano el 11 de julio de 1990 y que fue depositado ante la OIT, el 4 de septiembre del mismo año, entrando en vigor finalmente en 1991.

Para el Doctor Jorge Alberto González Galván, la tendencia etnocéntrica de integración ha contado con dos etapas, la primera de tipo cultural, inició en 1917, con la creación del Departamento de Antropología; y el segundo período de integración se da en 1989, donde “ya no se pretende la mexicanización, ni la aculturación planificada de los indígenas. El discurso indigenista es ahora protector de la pluralidad de culturas. Sin embargo, este proteccionismo cultural no puede llevarse a cabo si no es en el marco del derecho dominante, en el marco del derecho estatal”.<sup>41</sup>

Como precisa la autora Magdalena Gómez, “el 26 de febrero de 1997, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), suscitó un paso importante al aprobar un Proyecto de Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas que había sido acordado desde el 18 de noviembre de 1989”.<sup>42</sup>

El vacío jurídico constitucional en México, se empezó a cubrir con la obligación a la que el Estado mexicano se comprometió a instrumentar, al aprobar (publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de agosto de 1990), ratificar y promulgar (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991) el Convenio 169 sobre pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de 1989, el cual reconoce el derecho a la autonomía de los pueblos indios.

Además aunque en la reforma mencionada, se reconoce el carácter pluricultural de la nación mexicana, se relega y delega la protección y promoción del desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, con lo cual se resta fuerza a

---

<sup>41</sup> GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto. “Derecho Indígena”. México. UNAM-Instituto de Investigaciones Jurídicas-Mc-Graw-Hill. 1997. p. 22

<sup>42</sup> GÓMEZ, Magdalena. Tomado del ensayo “Derecho Indígena y Constitucionalidad”, en [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

derechos que requerirían reconocimiento directo en la Constitución. Por otra parte, el enunciado de derechos omite el derecho a la autonomía, los derechos políticos, económicos y los relativos al sistema interno de regulación de conflictos; que son indispensables para la existencia de las comunidades indígenas, el propio respeto de sus derechos, la seguridad de su existencia y desarrollo futuro.

En opinión del Doctor López Bárcenas, “el gobierno federal promovió reformas al artículo 4º de la Constitución Federal, para reconocer la existencia de pueblos indígenas en su seno y hacer efectivos sus derechos”.<sup>43</sup> Sin embargo, lo que se publicó por decreto del 28 de enero de 1992, fue sólo una norma declarativa de la pluriculturalidad de la nación mexicana.

En el mismo sentido que la disposición constitucional comentada anteriormente, el artículo 27, en su párrafo segundo y reformado por decreto el 6 de enero de 1992, solamente establece que “la ley protegerá la integridad de los grupos indígenas”, reduciéndolos a minorías y afectos a discriminación; dejando de lado el reconocimiento de sus derechos.

Seguida de la reforma constitucional en comento, se modificaron algunas leyes federales y estatales, en materia de acceso a la justicia penal, derechos agrarios, recursos naturales, culturales y en materia administrativa.

Las entidades federativas realizaron modificaciones legislativas, que comenzaron en la década de los noventa y aumentaron gradualmente con la adición del primer párrafo del artículo 4º constitucional, incluyendo en sus ordenamientos correspondientes, una declaración sobre la existencia de los pueblos indígenas. Hasta 1996, antes de la firma de los Acuerdos sobre Derechos y Cultura Indígena, eran doce constituciones estatales modificadas para introducir en ellas derechos indígenas (tales entidades eran Oaxaca, Chihuahua, Chiapas, Querétaro, Hidalgo, San Luis Potosí, Sonora, Veracruz, Nayarit, Jalisco, Estado de México y Durango).

---

<sup>43</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. Loc. cit. pp. 87-88

Fue el estado de Oaxaca quien llevó a cabo una amplia reforma en materia indígena, modificando además de su constitución, doce leyes más para incluir derechos indígenas y aprobando una ley específica en la materia. Sin embargo, la falta de reconocimiento de los pueblos indígenas como sujetos de derecho en la Constitución Federal, limitaba totalmente los intentos de las entidades federativas por mejorar las condiciones existentes.

El derecho consuetudinario indígena sobrevivió incorporado a la cultura jurídica estatal. Para lograr culminar con los cinco siglos de colonialismo jurídico, se requiere de revisar los criterios de unidad nacional, fundamentados en la homogeneidad y la igualdad jurídica, sin olvidar las diferencias económicas y culturales; que aún a pesar de los esfuerzos en la materia, es evidente que queda una deuda histórica y por tanto, se encuentra pendiente una amplia labor por cumplir.

En resumen del apartado histórico que ha quedado explicado, se puede aseverar que el colonialismo jurídico monárquico español, consideraba al indígena como un menor de edad, y resultado de ello tenía la creencia de que debía protegerlo, sometiéndose a las Leyes de la Corona española y a sus principios religiosos-morales.

El colonialismo jurídico republicano mexicano, estableció que los derechos de los indígenas debían ser regulados por su sistema jurídico, y que el pago por tal protección sería el respeto de los derechos fundamentales de la legislación de la época, que se encontraba influenciada por las declaraciones francesa (1789) y de la Organización de las Naciones Unidas (1948), sin que la discusión de su adopción intervinieran los pueblos indígenas.

Las reformas a la Constitución en su artículo 4º, en 1992, y a las constituciones locales en materia de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas también tienen la característica de que sus demandas no fueron tomadas en consideración.

## 2.3 La Rebelión Zapatista y la Reforma Constitucional

En enero de 1992, a casi dos siglos del movimiento de independencia y a setenta y cinco años del Constituyente de Querétaro, el Estado mexicano incorporaba en su Constitución algunos derechos indígenas, pero dejando de lado en su contenido, lo concerniente a la libre determinación y autonomía indígenas. Además como afirma el Doctor Emilio Rabasa, “al no haberse dado la ley secundaria, quedaba el resultado final de una reforma constitucional que tenía que convivir con la legislación ordinaria todavía proteccionista y tutelar”.<sup>44</sup>

A pesar de aprobarse en 1992, la reforma constitucional al artículo 4º y establecerse el reconocimiento de la pluriculturalidad como base de la nación mexicana y el mandato correspondiente para que en la ley se promovieran y protegieran algunos derechos indígenas, el momento político fue tardío.

El 1º de enero de 1994, a raíz de la fuerte opresión del partido dominante en aquel entonces, el Partido Revolucionario Institucional (PRI), pero a la par de los contados avances en el proceso de democratización, y que se fueron minando los procesos de control político, se da como consecuencia el estallamiento de un movimiento social en el estado de Chiapas, representado por el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que de inmediato contó con un fuerte respaldo interno e internacional, y cuyo motor consistía en la reivindicación de los derechos, autonomía y dignidad de los pueblos indios.

En los Compromisos por una Paz Digna, el EZLN, demanda en el punto 15 y 17 respectivamente que “como pueblo indígena que somos, que nos dejen organizarnos y gobernarnos con autonomía propia, porque ya no queremos ser sometidos a la voluntad de los poderosos nacionales y extranjeros. Punto 17: que la justicia sea administrada por los propios pueblos indígenas, según sus costumbres y tradiciones, sin intervención de gobiernos ilegítimos y corruptos.”<sup>45</sup>

---

<sup>44</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. Op. cit. p. 63

<sup>45</sup> Periódico la Jornada. “Perfil de la Jornada”. Suplemento. Jueves 3 de marzo de 1994.

Un hecho importante por recalcar, es el que precisa el Doctor González Galván, al señalar que “aunque en los Compromisos por la Paz, el EZLN no ha planteado explícitamente la necesidad de modificar la estructura federal, ello se encuentra implícito puesto que el núcleo de sus demandas es un problema que atañe a toda la nación y cuya solución debe plantearse en un nuevo pacto social que se refleje en un federalismo que reconozca los territorios indios como miembros libres y soberanos”.<sup>46</sup>

Con lo anterior, se afirma que la temática indígena, el conflicto armado que se suscitó, trajo consigo diversos enfoques a tratar, desde reformas profundas a puntos específicos de nuestra Ley Fundamental, como los puramente destinados a las comunidades indígenas, y otros tendientes a reformar partes sustanciales, de fondo, como la estructura política del país.

Los hechos y reacciones que se desencadenaron fueron múltiples, como las reformas legales en Oaxaca, en donde se introdujo en 1995 y 1997, una serie de modificaciones políticas, tendientes a reconocer en todos los municipios, las formas de organización sociopolíticas de los indígenas, sus usos y costumbres, a fin de otorgar autonomía local a sus comunidades, permitiéndoles a la mayoría de sus municipios, conducir legalmente sus elecciones, mediante asambleas comunales, el voto abierto y público, sin que medie en ellas partido político alguno.

### **2.3.1 Situación en el Estado de Chiapas en 1994**

El panorama nacional que se vivía en aquél entonces correspondía a intensos procesos de liberalización económica, con la firma (17 de diciembre de 1992), y correspondiente ratificación (22 de noviembre de 1993) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, del cual México forma parte.

---

<sup>46</sup> GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto. Ob. cit. p. 33

El estado de Chiapas, vulnerable y débil desde tiempos remotos, fue objeto de una serie de hechos violentos cometidos en contra de indígenas de la región, originando las primeras manifestaciones por el clima de inconformidad existente.

Como precisa el Doctor Emilio Gidi Villarreal, “los alzamientos y agresiones son de alguna manera una constante en esas décadas en la que los indígenas tzeltales, tzotziles, mayas, tojolabales, son muertos principalmente durante operaciones militares que en el fondo tienen como objetivo proteger las tierras de finqueros y hacendados propietarios de latifundios, normalmente disfrazados en complejas cadenas de títulos de propiedad”.<sup>47</sup>

El nacimiento del EZLN, se remonta al año de 1983, y su presencia de proselitismo se empieza a hacer notoria en los siguientes años; para 1985 contaba ya con varios campamentos en Las Cañadas, Chiapas, y el apoyo de las comunidades indígenas de la localidad, aún cuando no eran integrantes del ejército. Su aparición se realizó en cuatro cabeceras municipales: Altamirano, Ocosingo, Oxchuc y en San Cristóbal de las Casas.

Por su parte, el Ejército mexicano también se encontraba asentado en diferentes regiones militares, tanto de Chiapas, como de las entidades vecinas, y para 1993, la actividad de la guerrilla era intensa, “el ejército recorría con regularidad las partes más recónditas de la selva, y en ocasiones fueron objeto de agresión por parte del 5º Regimiento Insurgente del EZLN...”<sup>48</sup>

Fue a través de la Primera Declaración de la Selva Lacandona, que el Ejército Zapatista formuló su declaratoria de guerra, aduciendo como razones para efectuarla, las condiciones a que los habían arrojado quinientos años de explotación, miseria y discriminación.

---

<sup>47</sup> GIDI VILLARREAL, Emilio. “Los Derechos Políticos de los Pueblos Indígenas Mexicanos”. México. Porrúa. 2005. p. 99

<sup>48</sup> Idem.

Los enfrentamientos armados se prolongaron por pocos días y se propuso la necesidad de establecer el diálogo entre las partes, tomando de inmediato el Obispo de San Cristóbal de las Casas, Samuel Ruiz García, un lugar relevante en la mediación. El que fuera jefe de gobierno del Distrito Federal, Manuel Camacho Solís, recibió el nombramiento de Comisionado para la Paz y la Reconciliación en Chiapas. A pesar de la tensa situación en el país, “el conflicto armado fue formalmente concluido el 12 de enero de 1994, fecha en que el presidente Salinas decretara de manera unilateral el cese del fuego”<sup>49</sup>, aunque como es por todos conocido, se siguieron cometiendo violaciones y abusos de unidades del ejército en la zona de conflicto.

El 16 de enero de 1994, se promulga la Ley de Amnistía, aprobada por el Congreso de la Unión, para el 21 de febrero, se da comienzo a las pláticas de paz con el EZLN y que concluyen el 2 de marzo del mismo año, con un documento denominado Compromisos para una Paz Digna en Chiapas, cuyo contenido es rechazado por la comunidades indígenas, dando paso a la Convención Nacional Democrática del 8 de agosto. A pesar de la situación y de las fuertes presiones de diversos grupos sociales, el gobierno federal, no cede en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indios, por lo que la lucha continuará por varios años más.

### **2.3.2 La Ley para el Dialogo y la Conciliación**

En marzo de 1995 fue expedida la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, a través de la cual se crea la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA), con el objetivo de reanudar las pláticas de paz con el Ejército Zapatista. Tal ordenamiento, constituía un ordenamiento jurídico novedoso, porque se establecía un marco amplio con disposiciones muy específicas para la solución pacífica y negociada del conflicto chiapaneco.

Los elementos primordiales de la Ley para el Diálogo fueron:

---

<sup>49</sup> GIDI VILLARREAL, Emilio. Loc. cit. p. 102

- Se reconoce al EZLN, como una organización de ciudadanos mexicanos, en su mayoría indígenas y que se inconformó por diversas causas,
- Establece el mínimo del acuerdo de concordia y pacificación, extendiéndose a las causas del conflicto, la solución de demandas políticas, sociales, culturales y económicas planteadas por el EZLN,
- Suspende las órdenes de aprehensión, con ciertos requisitos, garantizando el libre tránsito de dirigentes y negociadores del EZLN,
- Crea la COCOPA, integrada por representantes del Poder Legislativo,
- Estableció la coordinación de acciones entre el gobierno federal y el gobierno de Chiapas, para que las inversiones del estado se destinaran prioritariamente al desarrollo social y económico de las comunidades locales.

La Ley para el Diálogo y Conciliación brindó certidumbre a un conflicto tan complejo, que evitaron algunos posibles momentos de tensión entre las partes involucradas, sin embargo, “no incluyó mecanismos efectivos para evitar que el diálogo se suspendiera y mantuviera su ritmo hasta la firma del acuerdo de concordia y pacificación”.<sup>50</sup>

Por lo anterior, fue necesario establecer otros mecanismos en acuerdos posteriores y que facilitaran continuar con las negociaciones, infructíferas, hasta esas fechas.

### **2.3.3 Los Acuerdos de San Andrés Larráinzar**

En marzo de 1995, se abre la negociación entre el EZLN y el Ejecutivo federal en el marco de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas. En octubre del mismo año, el gobierno federal y el Ejército Zapatista,

---

<sup>50</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. Ob. cit. p. 66

llegaron a cincuenta y siete puntos de consenso sobre derechos y cultura indígena a través de las distintas mesas de diálogo de San Andrés. Junto con estas mesas de diálogo se convocó al Foro Nacional de Cultura y Derechos Indígenas, que contó con la participación de alrededor de quinientos representantes de treinta y cinco pueblos indígenas.

Es en febrero de 1996, que el gobierno federal y el EZLN, firmaron cuatro documentos, conocidos como Acuerdos de San Andrés Larráinzar, llamados así en razón de que fueron convenidos en ese municipio chiapaneco. En ellos “el gobierno mexicano reconoce que los pueblos indígenas han sido objeto de formas de subordinación, desigualdad y discriminación que les ha determinado una forma estructural de pobreza, explotación y exclusión política, y que para superar esa realidad se requieren nuevas acciones profundas, sistemáticas, participativas y convergentes de parte del gobierno y de la sociedad, incluidos ante todo, los propios pueblos indígenas”.<sup>51</sup>

De igual manera, se reconoció la necesidad de participación de los pueblos indígenas, sobre las decisiones que afecten su vida y que reafirmen su condición de mexicanos; en atención a su origen histórico, a sus demandas, a la pluriculturalidad de la nación mexicana y a los compromisos internacionales adquiridos por el Estado mexicano.

Congruente con este diagnóstico, el gobierno federal se comprometió a reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General, así como sus derechos a la libre determinación, estando facultados entonces para decidir su forma de gobierno y su manera de organizarse política, social, económica y culturalmente; con todas las medidas gubernamentales pertinentes para cada caso.

El compromiso incluía varios elementos, como lo señala el Doctor López Bárcenas, y que a saber consistían en “una reforma a la Constitución Federal y al sistema jurídico en su conjunto para garantizarles el ejercicio de sus

---

<sup>51</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. Op. cit. p. 95

derechos políticos, de jurisdicción, sociales, económicos, culturales; reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de derecho público, así como el derecho de los municipios con población mayoritariamente indígena a asociarse libremente, fortalecer la participación indígena en el gobierno...”<sup>52</sup>, entre otras garantías tendientes a mejorar la situación indígena.

Aunque los Acuerdos se firmaron en febrero de 1996, el gobierno federal no mostró voluntad por cumplirlos, por lo que el EZLN suspende las negociaciones en septiembre del mismo año. Por acuerdo de las partes y en vista de la situación, la COCOPA elaboró una propuesta de reformas constitucionales el 29 de noviembre, basada en el Convenio 169 y en el contenido de los Acuerdos de San Andrés. La iniciativa fue avalada por el EZLN, pero no por el gobierno federal.

La propuesta de la Comisión, exigía reconocer a los pueblos indígenas como sujetos de derechos colectivos, el derecho a la libre determinación y autonomía. Además de una serie de prerrogativas políticas, económicas, de acceso e impartición de justicia, educativas, culturales y protección a los indígenas migrantes. Como se dijo, la propuesta fue rechazada por el gobierno federal, lo que tensó las relaciones con el Ejército Zapatista, se registró un aumento de represión y hostigamiento social, que culminó con la masacre de Acteal.

A falta de consenso para llegar a un acuerdo definitivo, el 15 de marzo de 1998, unilateralmente el gobierno presenta al Congreso de la Unión, una iniciativa de reformas a la Constitución en materia de derechos indígenas, que contradecía lo pactado en San Andrés y la propuesta de la COCOPA.

Las discrepancias se centraban en temas fundamentales y que no se podían dejar pasar por alto, como las referentes al sujeto titular de los derechos colectivos, la libre determinación, el acceso al uso y disfrute de los recursos

---

<sup>52</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. Op. cit. p. 97

naturales, a los medios de comunicación, el derecho al desarrollo y a la riqueza nacional.

## **2.4 Las Iniciativas de Reforma Constitucional en Materia de Derechos Indígenas entre 1996 y 2000**

Desde 1996 y hasta el 2000, la propuesta de la COCOPA no llegaba a concretizarse y las partes no lograban un convenio, el EZLN encontraba varios puntos en los que no coincidía con lo pretendido por el gobierno federal, y se retiró de la mesa de negociación, acusando a éste de no cumplir con lo pactado en los Acuerdos de San Andrés.

En el primer periodo ordinario de sesiones del Congreso de la Unión correspondiente a 1998, el Ejecutivo Federal, con base en las atribuciones otorgadas por el artículo 71 constitucional, envió una iniciativa de reforma de varios artículos constitucionales al Congreso a través del Senado, como Cámara de Origen. Un día antes el PAN había presentado su propio proyecto. El PVEM también presentó un proyecto por conducto de la Cámara de Diputados. Finalmente, en diciembre de 2000, el presidente Fox envió al Senado, con carácter de iniciativa, el proyecto de la COCOPA.

### **A) LA INICIATIVA DEL PRESIDENTE ERNESTO ZEDILLO**

El 14 de marzo de 1998 el Ejecutivo Federal envió a la Cámara de Senadores la iniciativa para reformar los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de derechos y cultura indígenas.

Como señala el Doctor Emilio Rabasa, “en la exposición de motivos de dicha iniciativa se reconoció expresamente que la reforma al artículo 4º constitucional en 1992 había sido insuficiente: no alcanzó la fuerza suficiente para alentar los

cambios necesarios en las legislaciones federal y locales, ni en la actuación de las instituciones públicas frente a los pueblos y las comunidades indígenas”.<sup>53</sup>

La iniciativa reconoció sin equívocos los Acuerdos de San Andrés, destacando de manera explícita, el objetivo de crear un pacto social, que integrara en una nueva relación a los pueblos indígenas, la sociedad y el Estado; incluyendo en la propuesta los principios de libre determinación y autonomía. También tomó el concepto de pueblo indígena, recogiénolo del Convenio 169 de la OIT que México ya había suscrito.

Siguiendo al autor Emilio Rabasa, en la propuesta de reforma al artículo 4º “se estableció que con respeto a las demás disposiciones de la Constitución y a la unidad del Estado mexicano, los pueblos indígenas tienen derecho a la libre determinación, la expresión concreta de ésta es la autonomía de las comunidades indígenas”<sup>54</sup>, quedando claro que el sujeto de la autonomía y de sus respectivos derechos, serían las comunidades indígenas.

La iniciativa del Ejecutivo Federal también reconoció, en la exposición de motivos, que tomaba las conclusiones de la Consulta Nacional sobre Derechos y Participación Indígena, que realizaron conjuntamente los poderes Ejecutivo y Legislativo en marzo de 1996. En el artículo 4º de la iniciativa, se propuso modificar la redacción de la reforma de 1992, para incorporar el concepto de pueblo indígena sustentado por el Convenio 169 de la OIT.

Para el artículo 73, se agregó una nueva fracción, con el fin de facultar al Congreso de la Unión, para expedir las leyes relativas a las responsabilidades del gobierno federal respecto de las comunidades indígenas, y la manera en que éste se coordinará con los gobiernos estatales y municipales, a fin de cumplir con lo previsto en la materia en los artículos 4º y 115 constitucionales.

---

<sup>53</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. Ob. cit. p. 80

<sup>54</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. Loc. cit. p. 82

En lo concerniente al artículo 115, se propuso insertar el derecho de libre asociación de las comunidades indígenas dentro de cada municipio y de los municipios con población mayoritariamente indígena entre sí, para promover su desarrollo, así como la transmisión de los recursos asignados a dichos municipios, para su administración directa por los mismos.

Esta iniciativa representa el punto de confluencia de muchos de los debates, consultas y disposiciones que se dieron en el ámbito internacional y nacional, desde que se inició el movimiento, dirigido a superar las orientaciones del proteccionismo e integracionismo, para llegar finalmente a la idea de autonomía indígena. Debido sobre todo, a que se recogieron los principios y disposiciones que aportó el derecho internacional indígena, los Acuerdos de San Andrés y la aportación de la COCOPA. No cabe duda de la importancia de los documentos mencionados, en razón de que representaron el esfuerzo, dedicación y labor de los pueblos indígenas por hacerse escuchar y respetar.

#### B) LA INICIATIVA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL (PAN)

El proyecto del PAN de 1998, coincidía con varias de las propuestas contenidas en la iniciativa del presidente Zedillo, salvo algunas excepciones. Su iniciativa concordaba con la oficial en cuanto a que “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas”, pero a diferencia de las otras, no identifica a los pueblos indígenas, sino que se remite a la legislación internacional.

Coincidía también con la propuesta gubernamental de reconocer autonomía a las comunidades y no a los pueblos indígenas, limitándola además, al ámbito municipal, en los términos que establezcan los estados. Con tal propuesta no existía garantía alguna de que los estados a su vez avalaran el ejercicio de la autonomía de las comunidades indígenas, pues no se les obligaba a legislar sobre ello, sino sólo se les proponía, sin establecer los principios o lineamientos sobre los cuales se haría.

Se introdujo un concepto totalmente nuevo en la propuesta panista, que no se había tocado en la discusión sobre la constitucionalización de los derechos indígenas: las cartas municipales, que tenían como fin el reglamentar el ejercicio de la autonomía indígena, que debían ser aprobadas por las legislaturas de los estados a que pertenecieran.

En opinión del Doctor López Bárcenas, en las cartas se debería respetar “la unidad nacional, las garantías individuales, los derechos humanos, la dignidad, la integridad y la participación de la mujer en condiciones de equidad, las formas democráticas de acceso al poder y la preservación del entorno ambiental. Como si unas cartas pudieran oponerse a la Constitución Federal y ser al mismo tiempo válidas”.<sup>55</sup>

La propuesta panista más que reconocer constitucionalmente los derechos de los pueblos indígenas, parecía una trampa, desviando la discusión central, mientras se aprobaba la iniciativa del Presidente.

### C) LA INICIATIVA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO (PVEM)

El Partido Verde Ecologista, eligió la Cámara de Diputados como Cámara de Origen, a diferencia del Senado, en donde se presentaron las iniciativas de reformas constitucionales, sobre derechos y cultura indígena, el 26 de marzo de 1998. Dicho proyecto coincidió con los anteriores al proponer reformas a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116, pero también incluyó reformas y adiciones a otros artículos, como el 3º, 25, 27 y 54.

Los puntos principales en esta iniciativa son: se definió el alcance de la educación integral de los pueblos indígenas, remitió a la ley para determinar mecanismos a partir de los cuales los integrantes de los pueblos indígenas acrediten su pertenencia a ellos, estableció un concepto de autonomía de carácter exclusivamente jurisdiccional, determinó el régimen de propiedad

---

<sup>55</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. Ob. cit. p. 105

comunal de las tierras con acceso colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales; incluyó la participación de individuos de carácter étnico, en proporción a la población indígena de cada circunscripción plurinominal para garantizar su representación en el Congreso de la Unión por parte de cada partido político.

#### D) LA INICIATIVA DEL PRESIDENTE VICENTE FOX

Con la derrota del PRI, en las elecciones presidenciales del 2 de julio de 2000, y el arribo del PAN al Poder Ejecutivo Federal, el Estado mexicano vivió un controvertido proceso legislativo mediante el cual reformó la Constitución Política con la finalidad de reconocer en ella los derechos de los pueblos indígenas.

En ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 71, fracción I, de la Constitución, el presidente Fox, presentó la iniciativa que en la realidad corresponde al denominado proyecto de la COCOPA; y que fue enviada al Senado de la República como Cámara de Origen, el 5 de diciembre de 2000.

La atención de la sociedad mexicana e internacional estuvo siempre sobre el proceso, en razón de que el Presidente de la República, aún como candidato, prometió respetar los Acuerdos de San Andrés, abriendo expectativas, al grado de que el EZLN organizó junto con el Congreso Nacional Indígena (CNI), una marcha desde Chiapas a la ciudad de México, pasando por varias entidades, promoviendo la iniciativa de la COCOPA. El 28 de marzo el EZLN y el CNI defendieron ante la tribuna de la Cámara de Diputados, la propuesta de la COCOPA, que el Presidente de la República había convertido en iniciativa de reforma constitucional.

El 25 de abril de 2001 el Senado de la República aprobó un dictamen sobre el Proyecto de Decreto en Materia de Derecho y Cultura Indígenas, modificando sustancialmente la iniciativa de reforma presentada por el Ejecutivo, pronto hubo reacciones contra esa pretensión. El 1º de mayo de 2001, el Congreso

Nacional Indígena hizo público su rechazo al dictamen del Congreso de la Unión.

Ninguna de la protestas de los actores involucrados fue tomada en consideración por los legisladores, el 28 del mismo mes, fue discutido el Dictamen en la Cámara de Diputados y aprobado por mayoría, de acuerdo con el procedimiento establecido por el artículo 135 constitucional, la reforma fue turnada de inmediato a las legislaturas de los estados. El 18 de julio del 2001, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión realizó el cómputo de votos de las legislaturas locales y declaró que la reforma fue aprobada por 16 congresos, que son la mayoría más uno, y la declaró válida.

## **2.5 Reforma Constitucional en Materia de Derechos Indígenas del 2001**

Después de transcurridos cuatro años, de que el EZLN manifestara su conformidad con la propuesta de reforma constitucional elaborada por la COCOPA, por considerar que en cierta medida respetaba los aspectos esenciales de los Acuerdos de San Andrés, el titular del Poder Ejecutivo Federal, cumplía con el compromiso asumido en su representación de llevarlos a las instancias de debate y de decisión nacional.

Para el 2001, desde que se reformó por primera vez la Constitución en 1992 (artículo 4º), para insertar el reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, sustentada originalmente en los pueblos indígenas. Durante el periodo mencionado, el movimiento indígena encabezado por el EZLN, por fin generó una conciencia en diversos sectores de la población que habían permanecido ajenos ante tal problemática.

El Senado tenía en sus manos la iniciativa enviada por el Presidente del país, que contenía el proyecto elaborado por la COCOPA. Adicionalmente permanecían las otras iniciativas presentadas en 1998, incluidas las del PAN, el PVEM y que fueron finalmente desechadas.

Una reforma constitucional tiene un procedimiento legislativo diverso al de una iniciativa o reforma de ley ordinaria. El primero lo regula el artículo 135 constitucional, y se requiere de las dos terceras partes de los individuos presentes en ambas cámaras más la aprobación de la mayoría de las legislaturas de los estados, es decir, por lo menos 16 aprobaciones locales.

El segundo caso está regulado por el artículo 72 constitucional y sólo involucra a ambas Cámaras del Congreso y al Ejecutivo Federal con el derecho de iniciativa y de veto. En el primero el Ejecutivo Federal no puede ejercer su derecho de veto, debido a que se trata de un poder constituido que no puede estar por encima del poder constituyente. El proceso de reforma constitucional que nos ocupa, será explicado completamente a detalle en el capítulo siguiente, por lo que aquí solo se hará una narración breve de los hechos.

El 14 de agosto de 2001 se publicó el decreto de reforma constitucional por virtud del cual se modificaron varios artículos constitucionales, para incluir en la Ley suprema, los derechos de los pueblos indígenas, que en unión a las disposiciones existentes forman la normatividad constitucional en la materia.

Actualmente los artículos constitucionales que hacen referencia a los derechos indígenas son: el artículo 2º, que sustituyo al 4º; el artículo 18, párrafo sexto y el 115, fracción tercera.

La reforma constitucional en materia de derechos indígenas ha sido rechazada tanto en forma política como jurídica; como refiere el Doctor López Bárcenas, “entre las primeras destacan las movilizaciones y los pronunciamientos públicos, y de la segunda. El uso de los procedimientos internacionales y nacionales reconocidos por el gobierno mexicano.”<sup>56</sup> Como las reclamaciones presentadas por la OIT por violación al Convenio 169. A nivel nacional, destacan los juicios de amparo promovidos por autoridades indígenas y agrarias, ejidales y comunales, pero sobre todo las controversias constitucionales por violaciones al procedimiento.

---

<sup>56</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. Loc. cit. p. 125

A partir de que se emitió el dictamen elaborado por el Senado de la República y después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el Congreso Nacional Indígena, el EZLN, diversas organizaciones indígenas y sociales, así como organismos públicos federales y estatales manifestaron su preocupación sobre el contenido de las reformas constitucionales publicadas, aduciendo que el mismo no correspondía a las demandas de los pueblos indígenas, que no reflejaba la esencia y espíritu de los Acuerdos de San Andrés. Específicamente se recalca que la reforma no garantizaba el ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos indígenas, no se les reconocía personalidad jurídica, indispensable para crear una nueva relación entre éstos, la sociedad y el propio Estado; al mismo tiempo que desconocía sus derechos territoriales y se les negaba el acceso colectivo a los recursos naturales existentes en sus tierras y territorios.

Como señala la autora Guadalupe Espinoza, las reacciones después de publicada la reforma constitucional, fueron varias como la de “más de 300 municipios del país con población indígena, que interpusieron controversias constitucionales con la finalidad de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación restableciera el orden constitucional, anulara el procedimiento de reforma y se repusiera al mismo para que los pueblos indígenas fueran tomados en cuenta en esta reforma que los afectaba directamente”.<sup>57</sup>

Las controversias constitucionales generaron grandes expectativas para los pueblos indígenas, sin embargo, la resolución de la Corte del 6 de septiembre del 2002, canceló tales posibilidades, al concluir que no tenía competencia para conocer de reformas a la Constitución, en virtud de que la misma no la facultaba para decidir sobre los actos realizados por el órgano reformador, conformado por el Congreso de la Unión y las legislaturas locales.

---

<sup>57</sup> ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe. Et. al. Ob. cit. p. 19

## **CAPÍTULO 3. LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MÉXICO EN MATERIA DE DERECHOS INDÍGENAS**

### **3.1 Los Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas en México**

El reconocimiento constitucional de los derechos de los pueblos indígenas en el México actual, ha sido un proceso que ha enfrentado dos perspectivas, en primer lugar, la que considera al país como un ente mestizo único, es decir, monocultural; que niega de antemano toda posibilidad de una diversidad cultural; y en segundo lugar, la que considera la existencia de una sociedad pluricultural, basada en la constatación histórica de la heterogeneidad cultural.

Al respecto, no debe olvidarse que el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, no constituye un fin en sí mismo, pues la meta verdadera es lograr el cabal cumplimiento de esos derechos.

Tal avance, se reflejó en la reforma constitucional en materia indígena publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 2001, que aportó elementos para la construcción de una organización política, social y jurídica multicultural, que se plasmó en las modificaciones a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 constitucionales.

La reforma constituyó en sí, un primer avance para la reivindicación histórica de los pueblos indígenas para llegar por fin a un reconocimiento propio de su ordenamiento jurídico, por medio de sus usos y costumbres, de su autonomía, tanto jurisdiccional, como política; además de garantizar por parte del Estado, ciertos derechos fundamentales, como el acceso a la educación, salud, vivienda, a la preservación y conservación de sus territorios, su lengua, creencias e identidad, de una cosmovisión propia.

El avance en los derechos de los pueblos indígenas, obedece a la necesidad de mejorar sus condiciones de vida, a través de mecanismos nacionales e internacionales, que respeten y dignifiquen su forma de vivir; por medio de

políticas y programas que impulsen su crecimiento, son éstos algunos de los aspectos positivos de la referida reforma.

Sin embargo, también se dan aspectos negativos, al crear, por ejemplo, un artículo 2º constitucional, que pese a su innegable importancia, el legislador lo convirtió en un precepto complejo, porque pretende incluir varias funciones normativas a la vez. Surgen por otro lado, fuertes reacciones de los actores implicados en la reforma, ocasionando que lejos de poner fin al intenso debate que ha generado la problemática de los pueblos indígenas, se apunte a una nueva etapa de mayor reflexión acerca del lugar que debe ocupar el mundo indígena en la sociedad y Estado mexicano.

### **3.2 Políticas Indigenistas**

El apartado "B" del artículo 2º constitucional, sienta las bases de una política indigenista de participación de los pueblos y comunidades que la integran. El Estado se obliga con tal disposición, a tomar una serie de medidas de carácter positivo, en sus tres niveles de gobierno, estableciendo con tal fin, nuevas políticas e instituciones que se encarguen de promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y elevar sus condiciones de vida.

Para ello, se impulsará el desarrollo regional, la educación bilingüe e intercultural, el acceso efectivo a los servicios de salud, al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de viviendas, la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, una adecuada red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, la adquisición de medios de comunicación, las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades, la protección de los migrantes indígenas (tanto en el país como en el extranjero), además prevé la consulta de las comunidades indígenas para la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Para el cumplimiento de estas obligaciones, el mismo artículo ordena a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, a las legislaturas estatales y a

los ayuntamientos para que en los presupuestos de egresos respectivos, establezcan las partidas presupuestales correspondientes para dar cumplimiento a los fines antes señalados.

### 3.2.1 Integración

Va a la par del punto anterior, y se contempla de igual manera en el artículo 2º de la Ley Fundamental, al establecer en su apartado “B”, la obligación del Estado en sus tres órdenes de gobierno, para lograr un desarrollo regional de las comunidades indígenas y el fortalecimiento de su economía.

Por otro lado, el artículo 1º constitucional en su párrafo tercero, establece de manera explícita una forma importante de integración no sólo para los indígenas, sino para cualquier individuo en una situación de “desventaja”, al prohibir cualquier tipo de práctica discriminatoria; esta misma línea se confirma por el apartado B del artículo 2º del multicitado ordenamiento, al señalar que se promoverán políticas gubernamentales tendientes a “eliminar cualquier práctica discriminatoria”.

Como refiere claramente la Doctora Nuria González Martín, en su artículo *“La Reforma Constitucional en Materia Indígena: el Principio de Igualdad, la Prohibición de Discriminación y las Acciones Positivas”*, que para que se dé una verdadera integración de la población indígena, primero debe lograrse “la igualdad de oportunidades, que es la piedra angular de todo sistema de vida democrática que implica, entre otros factores, una ausencia total de discriminación política, social y económica en materia de empleo y ocupación, tal ausencia es un elemento esencial de la tal anhelada justicia social.”<sup>58</sup> Con lo anterior, queda claro, que en éste tema hay mucho por hacer, que en materia de no discriminación e integración de las comunidades indígenas al entorno nacional, se requiere de una labor constante, tanto de la autoridades respectivas, como de la sociedad en su conjunto.

---

<sup>58</sup> CARBONELL, Miguel y PEREZ PORTILLA, Karla. (Coordinadores). Loc. cit. p. 108

### 3.2.2 Participación

Se refiere sobre todo a lo establecido en el artículo 2º, apartado B, fracción IX, que regula la obligación de las autoridades correspondientes para: “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.”

Por otro lado, las políticas tendientes a promover la participación indígena, también se refieren al derecho que reclaman a planear su reconstitución con las mismas oportunidades del resto de la población y con las instituciones que le son propias y que culturalmente les proporcionan las identidades distintivas que enriquecen las sociedades regionales mexicanas.

Todo lo anterior orientado sobre todo al derecho a la información, debido a que a pesar de la abundancia de material sobre el tema indígena que los medios de comunicación convencionales han producido en los últimos años, y de manera novedosa en las redes informáticas, los aportes, las demandas y las propuestas de los pueblos prácticamente han estado ausentes en los medios audiovisuales públicos y privados. Ante ello, la demanda central de los Pueblos indígenas ha tenido dos vertientes: el derecho pleno a la información en su lengua y el acceso efectivo a los medios de comunicación.

En los medios audiovisuales comerciales, la programación sobre el tema indígena y en general sobre la diversidad cultural del país, está ausente o con poca claridad sobre lo que se está tratando. Los medios de comunicación son un instrumento para combatir la ignorancia de la sociedad nacional respecto a los pueblos indígenas, afianzar los valores de la diversidad cultural, demostrar los aportes cotidianos de los pueblos a la nación, las demandas y propuestas de desarrollo de las propias comunidades y ser un medio con cobertura en amplios sectores de la población para promover el reconocimiento de la diversidad e identidad de los pueblos indígenas.

Según información de la Comisión para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, en materia de medios de comunicación, en los últimos años se han practicado diferentes pruebas de aproximación tecnológica con las comunidades indígenas, y señala que “más de 200 organizaciones productivas, de derechos humanos y culturales, recurren al video y participan activamente en proyectos independientes y oficiales, como es el caso del Programa de Transferencia de Medios Audiovisuales a Comunidades y Organizaciones Indígenas, que promovió el Instituto Nacional Indigenista, además de los apoyos que brinda la Dirección de Televisión Educativa y Cultural de la Secretaría de Educación Pública (UTECE) o del Instituto de Comunicación Educativa (ILCE)”.<sup>59</sup>

Por ello, promover el acceso libre e irrestricto de los grupos, organizaciones y autoridades de los pueblos indígenas a los medios de comunicación es un reclamo del ejercicio pleno de los derechos indígenas que, aún con limitaciones, están reconocidos en la propia Constitución.

### **3.2.3 Desarrollo**

En el mundo occidental moderno, el concepto de desarrollo se encuentra íntimamente vinculado al progreso material, que incluye los aspectos políticos, económicos y sociales, traducidos en el bienestar general y servicios para la población; sin embargo, en la vida práctica de cada país y de acuerdo a su cultura y cosmovisión, se denota claramente que las necesidades actuales van más allá, que lo que se requiere es de un desarrollo humano, desde sus diferentes dimensiones: biológico, psicológico, cultural, económico, social y político.

En nuestros días, una premisa indispensable para obtener un pleno desarrollo humano, se refiere al fortalecimiento de las capacidades de las personas en sus contextos socioculturales, que cuenten plenamente con la posibilidad de acceder a las oportunidades que se les presentan en términos de

---

<sup>59</sup> Tomado de la página oficial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

salud, educación, empleo, entre otros aspectos de la vida. Para ello, es necesario hacer efectivo el ejercicio de los derechos de los ciudadanos de cada país, que es precisamente donde entra la obligación del Estado para procurar la igualdad de oportunidades.

El desarrollo humano en materia indígena, adquiere un papel relevante, debido a que como ya ha quedado explicado, nuestro país cuenta con una composición pluricultural, en donde por razones y circunstancias históricas, las desigualdades, el rezago y la discriminación a la población indígena, han provocado un fuerte atraso social y económico, así como una falta de oportunidades para sus integrantes, convirtiéndolos en uno de los sujetos más vulnerables en nuestra sociedad; negándoles el acceso a beneficios sociales y económicos, básicos e indispensables para obtener una calidad de vida digna.

De la misma manera, el tema de la identidad cultural juega un papel determinante en cuanto desarrollo humano se refiere, no sólo porque actualmente es imposible hablar ya de una homogeneidad para una integración nacional, sino que ahora hay un reconocimiento expreso a una diversidad cultural, que debe traducirse en un respeto por las diferentes culturas en un mismo país y llegar así a construir una sociedad sólida. A pesar de ello, los retos que quedan a futuro son considerables, la construcción de políticas que efectivamente respeten la diversidad cultural, implica implementar las herramientas necesarias para captar las condiciones de vida y elaborar las estrategias que aseguren el bienestar y calidad de vida de las poblaciones indígenas, de forma que les permitan el ejercicio pleno de las libertades y el crecimiento de las capacidades individuales y colectivas, estableciendo así las bases necesarias para llevar a cabo los proyectos de vida que ellos deseen.

El desarrollo humano, implica para las comunidades indígenas, en un sentido individual, el mejoramiento de sus condiciones económicas y sociales; incluyendo el acceso a la educación, empleo, capacitación profesional, vivienda, salud, seguridad social y en general, a una vida sin discriminación alguna.

En cuanto a un desarrollo colectivo, los pueblos indígenas deben tener garantizado el acceso a la posesión y manejo de sus tierras, territorios, recursos naturales; al reconocimiento de su propio ordenamiento jurídico, que se traducen en la libre determinación, la autonomía política y jurisdiccional necesaria para elegir su forma de gobierno, según sus usos y costumbres.

Gran parte del mejoramiento de las condiciones de vida de los pueblos indígenas, dependerán de las acciones estatales que se dirijan hacia ellos, basadas sobre todo en la eficacia de los distintos programas y políticas públicas destinadas a ésta población, siendo una prioridad para los tres órdenes de gobierno, a través de las instituciones correspondientes.

A nivel internacional, en documentos recientes de las Naciones Unidas, se insiste especialmente en el "desarrollo humano, medido según la esperanza de vida, la alfabetización de los adultos, el acceso a la educación, así como el ingreso medio de la población, condición necesaria para su libertad de elección. En un sentido más amplio, el concepto de desarrollo humano incorpora todos los aspectos del bienestar de los individuos, desde el estado de salud hasta la libertad política y económica. Que se resume en que el desarrollo humano es el fin; y el crecimiento económico es un medio".<sup>60</sup>

Es cierto que el crecimiento económico, al aumentar la riqueza total de una nación, también mejora las posibilidades de reducir la pobreza y resolver otros problemas sociales. Pero la historia presenta varios ejemplos en los que el crecimiento económico, no se vio acompañado de un progreso similar en materia de desarrollo humano, sino que se alcanzó a costa de una mayor desigualdad, un desempleo más alto, el debilitamiento de la democracia, la pérdida de la identidad cultural o el consumo excesivo de recursos necesarios para las generaciones futuras.

De acuerdo con la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas, un "desarrollo sostenible es aquel que satisface las

---

<sup>60</sup> Tomado de la página oficial en internet del Banco Mundial: [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades.”<sup>61</sup>

Según una definición más práctica del Banco Mundial, el desarrollo sostenible “comprende la viabilidad económica, ambiental y social, que se puede alcanzar administrando racionalmente el capital físico, natural y humano.”<sup>62</sup> Dichos conceptos son importantes, porque permiten una mejor comprensión de la situación, necesidades y expectativas, no sólo de las comunidades indígenas, sino de la sociedad mexicana en general.

### **3.3 Reformas del Estado y la Transición a la Democracia**

El concepto de Reforma del Estado es muy extenso, porque incluye una gran cantidad de temas que pertenecen a los ámbitos de la política económica, social, electoral, jurídica, de la administración pública, entre otros. Constituye un proceso inducido cuyo objetivo esencial consiste en que el Estado asegure su supervivencia y su funcionalidad ante los incesantes cambios económicos, políticos y sociales que se van gestando en el país.

Es esencial incluir en la propuesta de Reforma del Estado, el tipo de administración pública necesaria para responder y atender de manera eficaz las demandas de la sociedad. Dicho proceso está compuesto por una serie de reformas, siendo tres las primordiales:

- La reforma constitucional, que se traduce en las modificaciones al marco jurídico en el que se rigen las acciones del Estado,
- La reforma administrativa, que se enfoca en la mejora de los procesos al interior de la administración pública,
- La reforma política, que es la búsqueda de avances y logros en la relación estado-sociedad, dando legitimación a los actos del gobierno.

---

<sup>61</sup> *Ibidem*

<sup>62</sup> *Idem.*

En el caso particular de la cuestión indígena, es importante destacar lo que precisan los autores Claudia Gómez y Carlos Montemayor, en su artículo “*Relatoría*”, al afirmar que en cuanto a la Reforma del Estado se refiere, “en éstos momentos es fundamental que se establezca un nuevo pacto nacional que involucre a los pueblos indígenas y a la sociedad mexicana en su conjunto. Una reforma integral del Estado pasa necesariamente por el reconocimiento de que nos encontramos frente a una nación pluricultural. El reconocimiento de la pluralidad cultural es la base fundamental para el inicio de una nueva relación con los pueblos indígenas”.<sup>63</sup>

En cuanto a la transición a la democracia, fueron diversos factores que presionaron e influyeron para dar ese paso, como los movimientos sociales generados en las últimas décadas. En el tema que nos ocupa, la irrupción zapatista en el escenario nacional trajo modificaciones sustantivas; las subsecuentes reformas electorales al primero de enero de 1994, fueron realizadas por una demanda de la sociedad mexicana, pero también por el reconocimiento de los reclamos zapatistas. Como manifiesta el periodista Jaime Martínez Veloz, en una de sus notas en el Periódico La Jornada, “tal vez esto no quiera ser reconocido por los partidos políticos, pero el levantamiento armado contribuyó a la creación de un nuevo escenario electoral y a una redistribución del poder político. Hoy el modelo electoral mexicano dista mucho de ser el mejor y más adecuado para los mexicanos, pero es muy diferente al de antes de 1994”.<sup>64</sup>

La transición a la democracia que inició, como ya se ha mencionado, a partir de los años noventa, con la aparición de fuertes demandas de diversos grupos sociales, fue un factor decisivo para llegar a la reforma en materia indígena. Las negociaciones durante el gobierno priísta fueron largas y agotadoras, los actores intervinientes parecían no ceder y la situación siempre fue tensa. Al darse la transición de partidos políticos, cuando el Partido Acción Nacional, gana las elecciones en julio del año 2000, el EZLN participa con nuevas acciones políticas, como la marcha zapatista a la Ciudad de México.

---

<sup>63</sup> GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto (Coordinador). “Constitución y Derechos Indígenas”. México. Porrúa. 2002. p.284

<sup>64</sup> MARTINEZ VELOZ, Jaime. “EZLN, 24 Años Después”, en Periódico la Jornada. Sección Política. Tomado de [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx). Viernes 15 de agosto de 2008.

Como refiere el periodista Jaime Martínez Veloz, “a pesar del éxito de la marcha y las expresiones públicas del presidente Fox, la culminación del proceso legislativo que dictaminó la iniciativa de ley indígena produjo un resultado ajeno a lo pactado en San Andrés Larráinzar, con una reforma constitucional que hizo a un lado el arduo proceso de negociación entre las partes. El nuevo escenario permitió que de nueva cuenta los zapatistas sacaran la creatividad que los ha caracterizado con las juntas de buen gobierno como una nueva forma de organización que este año cumple un lustro de actividades sostenidas mediante un método de trabajo que ha permitido procesar diferencias, definir esquemas de trabajo y vincularse organizadamente entre los miembros y quienes no lo son”.<sup>65</sup>

De lo anterior se desprende que aún cuando fue aprobada la reforma constitucional, los reclamos y la insatisfacción por parte de grupos indígenas y del propio Ejército Zapatista, se hicieron sentir de manera inmediata, por su parte, el subcomandante Marcos, líder de éste movimiento, ha señalado en varias ocasiones que la paz todavía no llega al estado chiapaneco. En resumen, es indudable el papel de los diversos actores políticos para que se llegue a una transición a la democracia, el empuje, presión social y política del EZLN, constituyeron elementos fundamentales para culminar en tan esperado cambio político y social.

### **3.3.1 Repercusiones del Caso Chiapas**

El Ejército Zapatista de Liberación Nacional, irrumpió en el escenario nacional el 1º de enero de 1994, como ya se ha explicado, su origen, causas y desarrollo en el diario acontecer hasta el día de la reforma en materia indígena, constituyó un papel esencial para lograrla, debido sobre todo a que dio comienzo al mayor debate político, jurídico, intelectual, periodístico incluso internacional que se haya registrado en esta materia.

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*

Fue en el estado de Chiapas, donde su población, con alta densidad indígena, dio las primeras señales de insatisfacción, con el único fin de obtener el reconocimiento de sus derechos, su cultura, sus usos y costumbres, logrando ser escuchados después de siete años de una lucha persistente y tenaz.

Las constantes presiones por parte del Ejército Zapatista y los demás grupos involucrados, fueron un elemento indispensable para llegar a reformar los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 constitucionales, sin embargo, una vez aprobadas éstas, las reacciones de rechazo fueron manifiestas y el debate sigue aún abierto por parte del EZLN, porque en su sentir, la modificación jurídica realizada, no cristaliza lo que representa su lucha y no pone fin a sus acciones y demandas.

Como señala el periodista Martínez Veloz, después de “años de trabajo organizativo, lucha social y experiencias vividas, el EZLN ha consolidado su presencia en el territorio chiapaneco. Con discreción, orden y disciplina, los zapatistas han podido construir un nuevo modelo de trabajo o, como dicen ellos, un nuevo modo de hacer las cosas, donde a partir de una práctica cotidiana de la autogestión, la solidaridad, la creatividad, la cooperación y organización comunitaria han mantenido la cohesión de sus comunidades”.<sup>66</sup>

El movimiento indígena, representado en Chiapas, por el Ejército Zapatista, se encuentra activo actualmente, luchando por sus ideales primarios, como manifiesta el periodista Hermann Bellinghausen, del Periódico La Jornada, quien retoma una opinión del subcomandante Marcos: “el zapatismo no es el único rebelde, ni el mejor, ni busca crear un movimiento que hegemonice toda la rebeldía en México, sostuvo el *subcomandante Marcos* la noche del viernes al recibir en el Caracol de La Garrucha, a la Caravana Nacional e Internacional de solidaridad que recorre las comunidades zapatistas”.<sup>67</sup> Con lo anterior, se ejemplifica la manera en que la participación del EZLN, en el escenario nacional se encuentra vigente, lo que

---

<sup>66</sup> Id.

<sup>67</sup> BELLINGHAUSEN, Hermann. “Los Zapatistas no Buscan Homogeneizar la Rebeldía en México, expresa Marcos”, en Periódico la Jornada. Sección Política. Tomado de [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx). Domingo 3 de agosto de 2008.

pretenden entonces, es obtener mayores logros en la cuestión indígena, es ahí donde radica la importancia del movimiento indígena en Chiapas.

En la misma nota periodística citada, se hace referencia a las opiniones del subcomandante Marcos, quien señaló que “además de la posición que sostienen los zapatistas frente al poder, hay una característica esencial: la renuncia a hegemonizar y homogenizar la sociedad. No pretendemos un México zapatista, ni un mundo zapatista. No pretendemos que todos se hagan indígenas. Nosotros queremos un lugar, aquí, el nuestro, que nos dejen en paz, que no nos mande nadie. Eso es la libertad: que nosotros decidamos lo que queremos hacer.”<sup>68</sup>

Es por tanto y sin lugar a dudas, un tema que sigue abierto, aunque la posición del gobierno es la de afirmar que todo ya se encuentra legislado, lo que sin duda, trae un conflicto para las partes y genera desconfianza en ciertos sectores de la sociedad. Es a futuro en donde se verán las acciones que siga el Ejército Zapatista y los otros grupos sociales involucrados, si seguirán siendo una fuente de presión para el Estado mexicano, que tienen como único fin, llegar a una mejor condición de vida para los pueblos indígenas.

### **3.4 Reformas Constitucionales en Materia de Derechos Indígenas**

El 5 de diciembre de 2000, el recién elegido presidente de nuestro país, Vicente Fox Quesada, sometió al H. Senado de la República la iniciativa de reforma constitucional en materia indígena elaborada por la COCOPA. El dictamen de esta iniciativa sería aprobado por dicha Cámara, el 25 de abril de 2001 y, tres días después, por el Congreso de la Unión. Con posterioridad, y tal como lo prevé el artículo 135 de la Constitución para llevar a cabo reformas a la misma, el dictamen sería aprobado por la mayoría de las legislaturas de los estados (se superarían los 16 votos necesarios).

---

<sup>68</sup> *Ibidem.*

Es necesario recordar cuáles eran las posiciones de las partes involucradas antes de presentar la iniciativa (la del gobierno y del EZLN). La del representante del Poder Ejecutivo fue una postura ambigua y no se encontraba totalmente de acuerdo con el documento de la COCOPA, que él mismo había enviado al Congreso para su análisis. El Doctor Emilio Rabasa, señala claramente en seis puntos la posición del presidente Fox al momento de presentar la iniciativa:

- “1. Entiendo que la propuesta de la COCOPA debe analizarse a la luz del principio básico sobre el que se sustenta todo Estado: la unidad nacional...
2. La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de un estado dentro del Estado mexicano,
3. El principio propuesto de la libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41 constitucionales,
4. Con la propuesta de fracción segunda del artículo 4º no se pretende crear fueros indígenas especiales,
5. El reconocimiento de la organización de las comunidades indígenas dentro de un municipio no debe entenderse como la creación de un nuevo nivel de gobierno, ni mucho menos subordinar jerárquicamente a las autoridades municipales respecto a las autoridades del pueblo indígena al que pertenecen,
6. La iniciativa que hoy presento a ese H. Cuerpo Colegiado, debe leerse en consonancia con todo el texto constitucional”.<sup>69</sup>

Las anteriores prevenciones presidenciales en la exposición de motivos de la iniciativa, dejaban ver claramente la posición del gobierno, por otro lado, el Ejército Zapatista, se encontraba en una única postura: aceptar sólo ajustes de forma al proyecto de la COCOPA y no en cuenta a su contenido.

Finalmente y después de un largo proceso de discusión y aprobación, el 14 de agosto del 2001, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, las

---

<sup>69</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. Ob. cit. pp. 156-157

modificaciones constitucionales a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115, en relación a los derechos y cultura indígenas, entrando al vigor al día siguiente.

### **3.4.1 Artículo 4º Constitucional**

Data de las reformas constitucionales de 1992, en materia indígena, cuando apenas se daban los primeros avances en ésta materia, tal disposición normativa establecía lo siguiente: “la nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”.

Como ya ha quedado explicado en diversas oportunidades, el texto citado resultaba insuficiente y fuera de un contexto idóneo, tanto social como histórico, por lo que su modificación representaba un cambio urgente y necesario para el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en nuestro país.

### **3.4.2 Proceso de Reforma Constitucional en el Congreso de la Unión**

En todo proceso legislativo se decantan tres niveles de análisis: la discusión, la aprobación y la aplicación. En el nivel de discusión, relacionado con la reforma indígena se puede afirmar que se enfrentaron las dos visiones de país: la monocultural y la pluricultural. De los encuentros y desencuentros entre ambas, surgió la iniciativa de reforma constitucional como producto de un fenómeno inédito históricamente y en consecuencia con aciertos y aspectos a enmendar. Esto último se esperaba que hiciera el Congreso de la Unión en el nivel de aprobación de la reforma. La Comisión de Concordia y Pacificación,

debió haber sido el puente activo entre el nivel de discusión y el de aprobación para cabildar ante los grupos parlamentarios una aprobación de la reforma que no alterara el espíritu de la misma, es decir, la inclusión respetuosa y digna de los pueblos indígenas en la Constitución, sin embargo esto no sucedió.

La Cámara de Origen, es decir el Senado de la República, a donde fue enviada la iniciativa presidencial, las Comisiones a las que se turnó para su estudio y análisis (Puntos Constitucionales, Asuntos Indígenas y Estudios Legislativos), tomaron en cuenta las previsiones realizadas por el presidente Fox en la Exposición de Motivos, y fueron más allá, como refiere el Doctor Rabasa Gamboa, “al asegurar que la reforma no afectara a la unidad de la nación mexicana, incluyendo a su territorio y, sobre todo, que el pueblo indígena no se constituyera en un cuarto nivel de gobierno por encima del municipio. Así lo hicieron sentir en el contenido del dictamen senatorial que se sometería al Pleno de dicha Cámara”.<sup>70</sup>

#### A) El Dictamen de las Comisiones Senatoriales

En el “Proyecto de Dictamen de Reformas Constitucionales en materia de Derechos y Cultura Indígena”, documento elaborado por las Comisiones a las que se les turnó la iniciativa, se realizaron importantes modificaciones de fondo. El dictamen empieza por reconocer la heterogeneidad prevaleciente entre los más de sesenta grupos lingüísticos que habitan el país, pero también “la unanimidad de todos los grupos y organizaciones en el sentido de que la demanda de autonomía indígena no significa, de ninguna manera, intención de separarse de la nación mexicana o de organizarse al margen de las instituciones y leyes del Estado mexicano”.<sup>71</sup>

La concentración de los principales derechos indígenas se generó en un solo precepto constitucional, el 2º modificando por tanto el artículo 1º, al que se adicionó un tercer párrafo, con el derecho a la no discriminación y las categorías de los grupos vulnerables. En sí, lo anterior representó una

---

<sup>70</sup> Loc. cit. p. 160

<sup>71</sup> Ob. cit. p. 161

innovación de las comisiones dictaminadoras, porque tal cambio no se encontraba previsto en la iniciativa original. El Proyecto de la COCOPA fue “respetado” al establecer conceptos previstos por ella en el apartado A del artículo 2º de la Carta Magna, de hecho, el apartado B, no se encontraba contemplado en la iniciativa.

## B) Modificaciones al Proyecto Fox-COCOPA

Del contenido del dictamen, se realizaron modificaciones a la iniciativa original, como refiere el Doctor Rabasa Gamboa, las principales fueron las siguientes:

1. “Se asentó el principio de la unicidad e indivisibilidad de la nación mexicana que no contenía el proyecto de la COCOPA.
2. Se modificó ligeramente el concepto de pueblo indígena, tomado del Convenio 169 de la OIT, para precisar que son “las poblaciones que habitaban en el territorio actual del país” y no “antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos (proyecto de la COCOPA), lo que incluía a indígenas que actualmente viven en Estados Unidos de América.
3. Se incluyó el criterio de “la conciencia de su identidad indígena” (no contenido en el proyecto de la COCOPA) para determinar la pertenencia a un pueblo indígena.
4. Se delineó el concepto de comunidad integrante de un pueblo indígena como: aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural asentada en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres (no contenido en el proyecto de la COCOPA).
5. Se estableció que, con base en esos principios, conceptos y criterios, las constituciones y leyes locales debían reconocer a los pueblos y comunidades indígenas, tomando en cuenta también criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico (no contemplados en el proyecto de la COCOPA).

6. Se reconoció el derecho no sólo de los pueblos sino también de las comunidades indígenas a la libre determinación y a la autonomía (el proyecto de la COCOPA sólo lo confería a los pueblos pero no a las comunidades indígenas).
7. Se modificó el paquete de los derechos autonómicos que contenía el proyecto COCOPA en dos temas: la tierra y los medios de comunicación. Sobre el primero, la propuesta de la Comisión de Concordia, establecía el acceso de manera colectiva a los recursos naturales de tierras y territorios, mientras que el dictamen introdujo el derecho de conservar y mejorar el hábitat, preservando la integridad de sus tierras, así como de acceder de manera preferente a los recursos naturales de los lugares que habitan y ocupan las comunidades, pero con respeto a las formas de propiedad y tenencia establecidas en la Constitución, las leyes y derechos adquiridos de terceros. El segundo se refiere al derecho de adquirir, operar y administrar los propios medios de comunicación que consignaba el proyecto COCOPA, fue suprimido en el dictamen.
8. Se suprimió por completo la disposición del artículo 115 de la propuesta de la COCOPA, referente a la necesidad de que un municipio reconociera su pertenencia a un pueblo indígena para que las comunidades indígenas pudieran asociarse libremente y sus habitantes tuvieran el derecho de definir, de acuerdo a sus prácticas políticas propias, los procedimientos para la elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno. En su lugar, el dictamen consignó el derecho de las comunidades para coordinarse y asociarse dentro del ámbito municipal, sin requisito previo alguno y sólo en los términos de la ley. En lo concerniente al derecho de elección de sus representantes ante los ayuntamientos, también se estableció sin requisito previo alguno (como lo determinaba el proyecto COCOPA), y de conformidad con sus tradiciones y normas internas.
9. Se suprimió de la propuesta de la COCOPA la posibilidad de abarcar a uno o más pueblos indígenas para hacer valer su autonomía.

10. Se caracterizó a las comunidades indígenas como “entidades de interés público”, en lugar de “entidades de derecho público”, como lo establecía el proyecto COCOPA”.<sup>72</sup>

### C) Debate y Votación

En dicha etapa en el Senado, las fracciones parlamentarias del PRI y la del PAN defendieron el contenido del dictamen de las comisiones involucradas. Por su parte, el PRD en un principio argumentó la defensa del proyecto COCOPA, pero finalmente votó en lo general a favor del nuevo dictamen, por lo que como refiere el Doctor Rabasa, “resultó aprobado en el Senado por unanimidad con 109 votos de todos los miembros presentes. En la votación nominal de cada artículo el voto resultó diferenciado”.<sup>73</sup>

El mismo sentido siguió la iniciativa en la Cámara de Diputados, y aunque al principio causó debate, finalmente se aprobó tal y como había sido enviada por el Senado, con 385 votos a favor, 87 más de los requeridos para integrar las dos terceras partes de los miembros presentes que exige la Constitución.

Seguido de lo anterior, la reforma pasa al segundo componente del poder reformador de la Constitución, las legislaturas de las entidades federativas. Los resultados de votación, siguiendo al Doctor Emilio Rabasa, quedaron así: “de las 31 legislaturas estatales, votaron a favor del dictamen aprobado por el Congreso de la Unión: Veracruz, Puebla, Colima, Aguascalientes, Querétaro, Campeche, Guanajuato, Durango, Quintana Roo, Coahuila, Jalisco, Sonora, Tlaxcala, Nuevo León, Tabasco, Michoacán, Nayarit y Baja California (en total 18, dos más de las requeridas para obtener la mayoría simple que exige la Constitución para aprobar una reforma a la misma). Votaron en contra: Oaxaca, Zacatecas, Baja California Sur, Sinaloa, San Luis Potosí, Guerrero, Hidalgo, Chiapas y Estado de México, (nueve en total)”.<sup>74</sup>

---

<sup>72</sup> Op. cit. p. 163

<sup>73</sup> Loc. cit. p. 165

<sup>74</sup> Ob. cit. p. 166

El poder reformador de la Constitución, había finalmente aprobado la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena, por unanimidad en lo general en el Senado, por más de la mayoría calificada (dos terceras partes de los miembros presentes) en la Cámara de Diputados (385/447) y por más de la mayoría simple en las legislaturas de los estados (18/31). El decreto de reforma entró en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el 14 de agosto de 2001.

### **3.4.3 Reformas Constitucionales del 14 de agosto de 2001 (artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115)**

La reforma constitucional que afectó a los artículos señalados, dispuso lo siguiente:

#### A) Artículo 1º

Deja su primer párrafo como se encontraba antes de la reforma, referido a la igualdad en el goce de los derechos fundamentales. Se insertan pues, dos párrafos nuevos, en el primero de ellos, se incorpora sin modificaciones, el que era el único párrafo del artículo 2º hasta antes de la reforma, referente a la prohibición de la existencia de la esclavitud en el territorio nacional.

El párrafo tercero, es el que se crea y que contiene el derecho a la no discriminación, como señala el Doctor Miguel Carbonell, en su artículo *“Constitución y Derechos Indígenas: Introducción a la Reforma Constitucional del 14 de agosto de 2001”* es lo que puede denominarse una “cláusula formal de igualdad, que se expresa a *contrario sensu*, a través de un mandato que contiene una prohibición de discriminación”.<sup>75</sup>

El texto del párrafo a que se hace referencia establece: “Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad,

---

<sup>75</sup> CARBONELL, Miguel y PEREZ PORTILLA, Karla. (Coordinadores). Ob cit. p. 15

las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas”.

Para el autor Emilio Rabasa Gamboa, el derecho a la no discriminación se suma al capítulo de las garantías individuales, pero no sólo como tal, “sino como una garantía de carácter colectivo que se adscribe a los grupos vulnerables destacados en el mismo precepto. Al insertarlo en este apartado constitucional, el agraviado o discriminado puede recurrir al amparo para proteger sus derechos que serán especificados en una necesaria ley secundaria, así como las facultades del órgano directamente responsable de la vigilancia y preservación de los mismos”.<sup>76</sup>

El párrafo tercero del artículo 1º constitucional, representa uno de los avances más importantes de la reforma en materia indígena (aunque en un sentido estricto no es exclusiva de ésta problemática), debido sobre todo al alcance de sus consecuencias, una de ellas se dará, como refiere el Doctor Carbonell, “en el terreno del control de constitucionalidad de las leyes. Los jueces constitucionales deben revisar con detenimiento la jurisprudencia abundante que han emitido otras jurisdicciones constitucionales en materia de igualdad. Al realizar dicha revisión se darán cuenta de la complejidad de enunciar leyes o actos que, a juicio de un particular o de una autoridad, violan el principio de igualdad”.<sup>77</sup>

## B) Artículo 2º

El artículo 2º, es ahora la norma clave que regula la materia indígena, que contiene dos apartados y diversas fracciones tendientes a proteger los derechos de los pueblos indígenas. Por lo anterior, desaparece el párrafo

---

<sup>76</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. Ob cit. p. 167

<sup>77</sup> CARBONELL, Miguel y PEREZ PORTILLA, Karla. (Coordinadores). Ob cit. p. 20

primero del artículo 4° (adicionado en 1992). Por su contenido, el análisis a tal precepto se realizará en el siguiente apartado (3.4.4).

#### C) Artículo 4°

Constituye el precepto menos modificado de todos los que comprenden la reforma en materia indígena, se deroga su primer párrafo, que contenía desde el 28 de enero de 1992, un principio de reconocimiento de los pueblos indígenas y una declaración de la composición multicultural de la nación mexicana. Se conserva por tanto, el principio de igualdad entre géneros.

#### D) Artículo 18

Al artículo 18 se le añade un nuevo párrafo, el sexto, que aborda la cuestión del traslado o internamiento de presos a centros próximos a su domicilio, aquí la reforma afecta a toda la población, sea indígena o no.

Su texto es el siguiente: “Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán compurgar sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de readaptación social”.

La posibilidad de cumplir con las penas privativas de la libertad en los lugares establecidos para tales efectos, más cercanos al domicilio del reo tiene ventajas y ayuda significativamente a propiciar las condiciones para la vuelta de los presos a su comunidad. Además de que se dan las condiciones para que sean visitados más fácilmente por sus familiares, que se reflejará en un bienestar físico y psíquico para los internos de un centro penitenciario.

#### E) Artículo 115

Por último, al artículo 115 se añade a su fracción III un último párrafo, que establece que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse, en los términos que disponga la ley. Textualmente

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

Lo establecido en la reforma al precepto en comento, no es suficientemente claro en cuanto a sus alcances o intenciones, como refiere el Doctor Miguel Carbonell, “quizá se parta del supuesto de que las comunidades indígenas pueden estar situadas en el territorio de más de un municipio y que la posibilidad de asociarse más allá de la extensión fijada por los límites municipales les proporciona una mayor capacidad de reacción y de gestión de los asuntos de su interés”.<sup>78</sup>

#### **3.4.4 Artículo 2º Constitucional**

Por su contenido, representa sin lugar a dudas, el precepto modificado que recoge la mayoría de las diversas iniciativas de reforma constitucional en materia indígena que se presentaron en los últimos años, aunque también es cierto que se aleja de varios de los puntos básicos que se contenían en dichos proyectos.

Textualmente establece: “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.

---

<sup>78</sup> Loc. cit. p. 34

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

**VIII.** Acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar ese derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.

Las constituciones y leyes de las entidades federativas establecerán las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad, así como las normas para el reconocimiento de las comunidades indígenas como entidades de interés público.

**B.** La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria,

establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

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

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

**II.** Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

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

**IV.** Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.

**V.** Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

**VI.** Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.

**VII.** Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.

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

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

Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que

aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

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

Ahora bien, analizando fracción por fracción al artículo 2º, en su primer párrafo, se establece el principio de unicidad e indivisibilidad de la nación mexicana, como una premisa de su composición pluricultural. Lo que se pretende con tal precepto, es como afirma el Doctor Emilio Rabasa, “armonizar el reconocimiento a la composición pluricultural de la nación mexicana con el carácter único e indivisible de la misma, de tal suerte que la libre determinación y autonomía indígena no se interprete en modo alguno como un derecho de separación, segregación o reservación. Es, por lo tanto, una suerte de frontera al ejercicio de éstos derechos”.<sup>79</sup>

En el segundo párrafo, se otorga una definición de los pueblos indígenas, extraída del contenido de la Convención 169 de la OIT, al considerar a éstos individuos como aquellos “que descienden de poblaciones que habitaban el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas”.

En el caso del párrafo tercero, se aporta un criterio para determinar el ámbito personal de validez del resto de disposiciones del mismo precepto, y se hace la declaración siguiente: “la conciencia de su identidad indígena deberá ser el criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas”. Este texto fue retomado del artículo 1.2 del Convenio 169 de la OIT.

Como señala el autor Miguel Carbonell, “dicha disposición no delimita con precisión el ámbito personal de validez de los derechos indígenas, y el criterio

---

<sup>79</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. Ob cit. p. 168

que ofrece para concretarlo es vago y genérico, por decir lo menos: la conciencia de una identidad. Se entiende que debe ser la conciencia individual del sujeto, lo cual puede generar algunos problemas en el momento de intentar delimitar si a cierta persona se le debe aplicar el régimen jurídico común (local o federal) o el derivado de los usos y costumbres indígenas que también tiene reconocimiento constitucional expreso”.<sup>80</sup>

El párrafo cuarto, por su parte, conceptúa a las comunidades que integran un pueblo indígena, estableciendo que son “aquéllas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres”.

En resumen los párrafos segundo, tercero y cuarto, facilitan la interpretación y aplicación del artículo 2º, sobre todo por lo concerniente a los criterios para determinar cuándo una persona pertenece o no a un pueblo o comunidad indígena y, por tanto, hacer valer sus derechos autonómicos. La legislación secundaria deberá por su parte aclararlos, para evitar confusiones, sobre todo en lo que debe entenderse por “conciencia de la identidad indígena”, concepto totalmente subjetivo. De igual forma, deberá hacerlo con los conceptos etnolingüísticos y sobre el asentamiento físico, debido a que las etnias se encuentran dispersas en casi todo el territorio nacional.

En el párrafo quinto, se reconoce explícitamente la libre determinación, y como expresión de ésta, la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas, dentro de un marco constitucional que “asegure la unidad nacional”, obligando a las Constituciones y leyes estatales a reconocer éstos derechos.

El párrafo en análisis, tiene dos alcances de gran valía, en primer lugar, se expresa con toda claridad que la libre determinación y autonomía indígenas se insertan en el marco constitucional, armonizando estos derechos con la estructura del propio Estado y las demás prerrogativas que otorga la Constitución a todos los mexicanos. En segundo lugar, brinda al

---

<sup>80</sup> CARBONELL, Miguel. “Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Legislación Básica”. México. Porrúa. 2004. p. XXII

reconocimiento de la libre determinación y la autonomía indígenas un indudable ámbito espacial o territorial de aplicación federal al insertarlas en la Ley Fundamental; además se dan los principios generales y criterios para su inserción en las constituciones locales, se trata pues de un caso de competencias compartidas y complementarias.

Después de éste último párrafo, el artículo 2º, se divide en dos apartados: A y B, el primero de ellos, contiene una lista de disposiciones, un paquete de derechos autonómicos, que tienen como fin garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. Se trata de los llamados derechos de autogobierno, que son aquellos que se les reconocen a uno o más grupos minoritarios dentro de un Estado para diseñar y ejercer de manera autónoma atribuciones de carácter político y/o jurisdiccional.

Por otro lado, en el apartado B se establecen una serie de medidas de carácter positivo, tareas encomendadas a las autoridades en sus tres órdenes de gobierno, tendientes a promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria. Son los llamados derechos poliétnicos, que tienen como finalidad, erradicar las discriminaciones y los prejuicios existentes contra las minorías culturales, y que se concretan en la exigencia de subvención pública, para la práctica de las comunidades o para tener acceso en condiciones de cierta igualdad a los mercados de intercambio de bienes y servicios.

#### - Apartado A

Se refiere a los llamados derechos de autogobierno, donde se delimita que los pueblos indígenas tienen autonomía para:

1. Decidir sus formas internas de convivencia y su organización social,
2. Aplicar sus propios sistemas normativos, con la única limitación del respeto a las garantías individuales, los derechos humanos, y en particular, por la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá

los casos y procedimientos de validación por los jueces y tribunales correspondientes,

3. Elección por usos y costumbres de sus propias autoridades para el ejercicio del gobierno interno,
4. Preservar y enriquecer sus lenguas y los demás elementos de su cultura e identidad,
5. Conservar y mejorar su hábitat, preservando la integridad de sus tierras,
6. Acceder a la propiedad y tenencia de la tierra, en los términos de la misma Constitución y de las leyes aplicables,
7. Elegir en su caso, representantes ante los municipios,
8. Acceder a la jurisdicción del Estado, para lo cual se deberá tomar en cuenta, en los procesos en los que sean parte, sus costumbres y especificidades culturales; se debe contar con la asistencia de un intérprete cuando sea necesario y de defensores que conozcan su lengua y su cultura.

Para el Doctor Emilio Rabasa, “estos derechos configuran el régimen autonómico indígena sobre el que ninguna autoridad federal, local o municipal puede tener injerencia alguna. Es este el espacio de la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas fuera del cual se aplicarán todas las demás disposiciones del orden jurídico mexicano”.<sup>81</sup>

#### - Apartado B

Contiene los llamados derechos poliétnicos, su encabezado señala como obligación de las autoridades correspondientes, el promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria. Son acciones que el gobierno, en sus tres niveles, debe tomar para compensar un rezago social secular. Estas medidas son:

1. Impulsar el desarrollo regional de las zonas indígenas y mejorar su economía local,

---

<sup>81</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. Loc cit. p. 171

2. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, beneficiando, entre otras cuestiones, la educación bilingüe e intercultural,
3. Asegurar el efectivo acceso a los servicios de salud, aprovechando debidamente la medicina tradicional,
4. Facilitar el acceso de los indígenas, al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de su vivienda,
5. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo,
6. Extender la red de comunicaciones, incluyendo la posibilidad de contar con medios de comunicación cuya propiedad, administración y utilización esté a cargo de los indígenas,
7. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas,
8. Establecer políticas sociales para proteger a los migrantes indígenas,
9. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, de los estatales y municipales.

En el último párrafo del artículo 2º, se extienden las previsiones contempladas para los pueblos y comunidades indígenas a “toda comunidad equiparable a aquéllos”.

Con la explicación dada, se constata la importancia del artículo 2º, debido a que se hace de él, un enunciado de los derechos de los pueblos indígenas, así como de las obligaciones y acciones de las autoridades correspondientes, para dar cumplimiento a tales fines.

Es en relación a este tema, en el que se fundamenta una de mis propuestas en el presente trabajo, y que consiste en la creación de una ley reglamentaria del artículo 2º constitucional, que tiene como finalidad la protección, salvaguarda, así como la instauración de mecanismos y medios de defensa de los derechos indígenas.

El objetivo de mi propuesta al crear el citado ordenamiento, es lograr hacer que sean más fácilmente palpables las prerrogativas otorgadas por el artículo constitucional en cuestión; no se trata de fomentar el aumento de leyes o de

formar un complejo sistema legal, sino por el contrario, establecer de una manera más amplia, clara y sobre todo que sea aplicable a la realidad de los pueblos indígenas.

En la citada ley, se abundaría aún más de lo contenido por el artículo 2º constitucional, sobre todo en las cuestiones que son de suma importancia para el desarrollo y crecimiento de las comunidades indígenas; además se fortalecería con ello la participación y la inclusión de los integrantes de los pueblos indígenas en la sociedad actual.

### **3.5 Resoluciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN)**

Una vez aprobada la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígena, por el poder reformador de la Constitución, se plantearon ante la Suprema Corte de Justicia, diversas controversias constitucionales fundamentalmente en contra del procedimiento de reforma y adicionales que regula el artículo 135 de la Carta Magna, en las que figuraron como actores algunos estados, municipios y organizaciones indígenas. Para resolver el caso conforme a Derecho, debieron no solamente aplicar estrictamente la técnica jurídica, sino también los fines de éste a los pueblos indígenas: justicia, igualdad, bien común.

Para entender el conflicto que se presentó ante la SCJN, hay que recordar que el procedimiento que consigna la misma Constitución para reformarla o adicionarla, comprende a dos órganos, uno de orden federal, el Congreso de la Unión, integrado por dos Cámaras: Diputados y Senadores. El otro órgano es local, que se compone por las legislaturas de los estados.

Del primero se requiere una mayoría calificada de las dos terceras partes de los miembros presentes, y del segundo, simple mayoría. Además, señala que es el propio Congreso de la Unión o la Comisión Permanente en su caso, quien hará el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de aprobación de las reformas.

En consecuencia, y como expresa el Doctor Emilio Rabasa, “cualquier interpretación que se aparte de estos tres elementos sobre la integridad del poder reformador, como sería el caso de pensar que es necesario computar el voto de la totalidad de los miembros del Congreso de la Unión o de las entidades federativas, cuando la Constitución sólo exige en el primer caso contar con una mayoría calificada de dos terceras partes y en el segundo de mayoría simple, equivale a una lectura inadecuada del texto constitucional.”<sup>82</sup>

Por su parte la SCJN, resolvió el 6 de septiembre del 2002, que las controversias constitucionales que le fueron planteadas resultaban improcedentes, desechándolas por considerar que este tipo de procedimiento no es el adecuado para impugnar las reformas constitucionales, es decir, los actos que lleva a cabo el poder reformador de la Constitución. El Pleno tomó su decisión por el voto de ocho ministros a favor y tres en contra (ponente: Ministro Olga Sánchez Cordero, en contra del voto de la mayoría: Mariano Azuela, Sergio S. Aguirre y Juan Silva Meza).

En opinión de la autora Guadalupe Saucedo, “la resolución de la Corte canceló la expectativa de reconocimiento de los derechos indígenas por parte del Estado mexicano, buscando la salida más fácil decidió no estudiar los argumentos jurídicos presentados por los municipios demandantes y declararse incompetente para conocer del asunto, agravando la situación aún más, al retroceder respecto de otra tesis en la cual reconoció su facultad para conocer sobre el procedimiento de reformas constitucionales y otorgándole al órgano reformador un poder que la Constitución no le confiere”.<sup>83</sup>

El Pleno de la Suprema Corte emitió su resolución, que en su punto Único establece: “Es improcedente la presente controversia constitucional”. Como manifiesta la autora antes mencionada, “una oración se seis palabras fue suficiente para que la Suprema Corte de Justicia de la Nación diera por resuelta la demanda de los pueblos indígenas. Ningún razonamiento de fondo para fallar como lo

---

<sup>82</sup> RABASA GAMBOA, Emilio. Ob. cit. p. 177

<sup>83</sup> ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe. Et. al. Ob. cit. p. 20

hizo”.<sup>84</sup> El razonamiento para sustentar la resolución, está en el segundo párrafo del considerando único, que expresa que la controversia constitucional no es procedente, en virtud de que el artículo 105 constitucional, no prevé entre los sujetos que pueden ser parte de una controversia al órgano reformador que lleva a cabo ese procedimiento, ni tampoco los actos que realiza, por lo que no pueden ser revisados por la Suprema Corte.

Este criterio fue sostenido en dos tesis jurisprudenciales, emitidas al declarar improcedentes diversas demandas de controversia constitucional. La primera es la 39/2002, que expresa:

“PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. NO ES SUSCEPTIBLE DE CONTROL JURISDICCIONAL. De acuerdo con el artículo 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución no es susceptible de control jurisdiccional, ya que lo encuentra en sí mismo; esto es, la función que realiza el Congreso de la Unión, al acordar las modificaciones, las legislaturas estatales al aprobarlas, y aquél o la Comisión Permanente al realizar el cómputo de votos de las legislaturas locales y, en su caso, la declaración de haber sido aprobadas las reformas constitucionales no lo hacen en su carácter aislado de órganos ordinarios constituidos, sino en el extraordinario de órgano reformador de la Constitución, realizando una función exclusivamente constitucional, no equiparable a la de ninguno de los órdenes jurídicos parciales, constituyendo de esta manera una función soberana, no sujeta a ningún tipo de control externo, porque en la conformación compleja del órgano y en la atribución constitucional de su función, se encuentra su propia garantía.”<sup>85</sup>

La segunda tesis, es la número 40/2002, que señala:

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL ES IMPROCEDENTE PARA IMPUGNAR EL PROCEDIMIENTO DE REFORMAS Y ADICIONES A LA CONSTITUCIÓN

---

<sup>84</sup> ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe. Et. al. Loc. cit. p. 75

<sup>85</sup> IUS 2007. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. México. Junio 1917-Diciembre 2007.

FEDERAL. De lo dispuesto por el artículo 105, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las diversas exposiciones de motivos y dictámenes relativos a las reformas a este precepto constitucional, se desprende que la tutela jurídica de la controversia constitucional es la protección del ámbito de atribuciones de los órganos del Estado que derivan del sistema federal (Federación, Estados, Municipios y Distrito Federal) y del principio de división de poderes a que se refieren los artículos 40, 41, 49, 115, 116 y 122 de la propia Constitución, con motivo de sus actos o disposiciones generales que estén en conflicto o contraríen a la Norma Fundamental, lo cual se encuentra referido a los actos en estricto sentido y a las leyes ordinarias y reglamentos, ya sean federales, locales o municipales, e inclusive tratados internacionales. De lo anterior deriva que el citado precepto constitucional no contempla dentro de sus órganos, poderes o entidades que pueden ser parte dentro de una controversia constitucional, al órgano reformador de la Constitución, previsto en el artículo 135 del mismo ordenamiento, pues no se trata de un órgano de igual naturaleza que aquellos en quienes se confían las funciones del gobierno; además de que se integra por órganos de carácter federal y locales, es a quien corresponde, de forma exclusiva, por así disponerlo la Constitución federal, acordar reformas y adiciones a ésta, y de ahí a establecer las atribuciones y competencias de los órganos de gobierno, sin que tampoco, al referirse al citado artículo 105, fracción I, a "disposiciones generales", comprenda las normas constitucionales".<sup>86</sup>

En resumen, la SCJN consideró improcedentes las controversias constitucionales interpuestas en atención a que en primer lugar, porque la naturaleza específica del poder reformador, lo coloca por encima de los órganos constituidos, entre ellos, el mismo tribunal supremo, cuya estructura y funciones están determinadas en un texto constitucional susceptible de ser alterado por dicho poder al que, por lo mismo, está expresamente reconociendo como soberano. Y en segundo lugar, la controversia constitucional es improcedente para impugnar el procedimiento de reformas y adiciones a la Constitución federal, porque aquélla sólo se aplica en los casos de conflictos entre la norma fundamental y otras de inferior jerarquía, como son

---

<sup>86</sup> *Ibidem*.

las leyes ordinarias, federales, locales o municipales, los tratados internacionales y los reglamentos. Entre los órganos cuyos conflictos debe conocer la Suprema Corte, según lo prescribe el artículo 105, primera fracción, como son la federación, los estados, el Distrito Federal, los municipios, no figura el poder reformador.

Lo reseñado anteriormente es materia estrictamente jurídica, pero que también cuenta con implicaciones políticas y sociales. La primera de ellas, como opina la autora Guadalupe Saucedá, es la más difícil en un corto plazo, porque “al no entrar a estudiar los actos de invalidez del proceso de reforma constitucional impugnado, cierra las posibilidades de que éste se retome y entre los municipios demandantes y los pueblos indígenas que representan, deja la imagen de que ningún poder de los que constituyen el gobierno federal quiere atender su demanda de reconocimiento como sujetos de derecho y sus derechos colectivos”.<sup>87</sup> Es así, que la situación no aporta nada para el reinicio del diálogo en Chiapas, entre el EZLN y el gobierno federal.

### **3.6 Tesis en Materia de Derechos Indígenas**

Es necesario introducir en el estudio de la materia indígena, algunas de las tesis más importantes en éste tema. La primera de ellas, establece el principio de la interpretación más favorable a las comunidades indígenas, en cuanto a la aplicación de las reglas procesales, y establece lo siguiente:

Registro número 922818

Localización:

Tercera Época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo VIII, P.R. Electoral

Página: 229

---

<sup>87</sup> ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe. Et. al. Ob. cit. p. 81

Tesis: 199

Tesis Aislada

Materia(s):

“PUEBLOS Y COMUNIDADES INDÍGENAS. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS PROCESALES DEBE HACERSE DE LA FORMA QUE LES SEA MÁS FAVORABLE.

Las normas procesales, especialmente aquellas que imponen determinadas cargas, deben interpretarse de la forma que resulte más favorable a las comunidades indígenas. Así se considera si se toma en cuenta que, por una parte, el artículo 4º, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantiza a los pueblos indígenas, el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado, y por otra, que el legislador ha establecido diversos procedimientos tuitivos o tutelares, en los que primordialmente se atiende a la necesidad de establecer protecciones jurídicas especiales en favor de las comunidades indígenas y de los sujetos que las conforman, por sus particulares condiciones de desigualdad, facilitándoles el acceso a la tutela judicial para que ésta sea efectiva, mediante el establecimiento de plazos más largos, entre otras situaciones más benéficas, supuesto en el que se encuentran las comunidades indígenas. De esta manera, no se debe colocar a los integrantes de los pueblos indígenas en un verdadero y franco estado de indefensión, al exigirles la satisfacción o cumplimiento de cargas procesales que sean irracionales, de acuerdo con su circunstancia de desventaja ampliamente reconocida por el legislador en diversos ordenamientos legales. Además, no debe perderse de vista que los medios procesales encaminados a la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, igualmente poseen la característica de ser procesos tuitivos o tutelares de éstos, con formalidades especiales para su adecuada protección. Sala Superior, tesis S3EL 047/2002.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99.-Herminio Quiñónez Osorio y otro.-10 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Nota: El primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pasó a ser la fracción VIII del apartado A, del artículo 2º de la

misma Constitución, conforme con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001”.<sup>88</sup>

La tesis anterior es clara en su contenido, al señalar la condición de desventaja y desigualdad de los integrantes de las comunidades indígenas, por lo que proclama que según lo establecido por la propia Constitución, se debe de procurar que en el acceso a la justicia de los sujetos en cuestión, hay que encontrar los cauces adecuados para facilitar la aplicación de las normas procesales, sobre todo cuando se refieren a cargas de ésta índole. Buscando tal fin, será indispensable, que la interpretación de las leyes, deberá realizarse de la manera que le sea más favorable a los indígenas.

Lo antepuesto resulta una declaración importante, porque permite a las autoridades encargadas de impartir la justicia, realizar en su labor, una interpretación más flexible de las normas procesales, buscando ante todo, la tutela judicial, a grupos en evidentes desventajas sociales. En resumen, se buscan procesos justos y tutelares, en donde las cargas procesales no sean irracionales en cuanto a los sujetos a que se aplican.

Las siguientes tesis, tienen relación con el alcance de los usos y costumbres en materia electoral, así como los deberes de las autoridades en ésta materia, para respetarlos; entre ellas se encuentran las siguientes:

Registro número 922846

Localización:

Tercera Época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo VIII, P.R. Electoral

Página: 258

Tesis: 227

---

<sup>88</sup> IUS 2007. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. México. Junio 1917-Diciembre 2007.

Tesis Aislada

Materia(s):

“USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE OAXACA EN LAS ELECCIONES.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 22, 23 y 125 del Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, el Instituto Estatal Electoral, cuando se declaren nulas las elecciones de ayuntamientos, debe sujetar las elecciones extraordinarias que celebre a lo dispuesto en el propio código electoral local, así como a lo que el mismo instituto disponga en la convocatoria que expida, sin restringir los derechos que se reconocen a los ciudadanos y alterar los procedimientos y formalidades que en el propio ordenamiento jurídico se establecen (salvo el ajustar los plazos, conforme con los de la convocatoria). Asimismo, el Instituto Estatal Electoral, a través de su Consejo General, debe conocer, en su oportunidad, de los casos de controversia que surjan respecto de la renovación de los ayuntamientos bajo las normas de derecho consuetudinario y, previamente a cualquier resolución, buscar la conciliación entre las partes, o bien, una consulta con la comunidad, lo cual puede implicar que una vez que se agoten los mecanismos autocompositivos se acuda al expediente heterocompositivo, decidiendo lo que en derecho proceda. Así, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca debe hacer un uso tenaz, pertinente y constante de las atribuciones que a su cargo se prevén en el artículo 125 del código electoral local y, atendiendo a las finalidades que se prevén en el numeral 58 de ese mismo ordenamiento jurídico, realizar un significativo y razonable número de pláticas de conciliación entre los integrantes de cierta comunidad o población indígena, o bien, municipio que se rija por dicho sistema normativo, y, en todo caso, si persisten los puntos de disenso entre los mismos, realizar una consulta a la comunidad para que ella se pronuncie sobre las diferencias y, en su oportunidad, el propio Consejo General resuelva lo conducente, atendiendo al interés superior de la comunidad de que se trate. De lo anterior, se concluye que, aunado a los alcances de los principios de objetividad, certeza, legalidad y profesionalismo, sobre el instituto pesa una carga o imperativo que no admite excusa alguna para eludir la observancia de una obligación instrumental que debe entenderse como dirigida a dar vigencia a la prescripción constitucional de todo Estado republicano que se

centra en la renovación periódica de los órganos de elección popular, a través del sufragio, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo primero, y 115, párrafo primero, fracción I y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se reitera en los artículos 29, párrafo primero y 98, párrafos primero y tercero de la Constitución local, y 3º, 17, 20, 22, 23, 24 y 124 del código electoral local (al preverse que: a) El Estado adopta la forma de gobierno republicano, para su régimen interior; b) Los ayuntamientos son asambleas electas mediante sufragio, y c) Los concejales que los integren duran en su encargo tres años, incluidos los electos por el sistema de usos y costumbres, ya que, aunque desempeñaran el cargo durante el tiempo que sus tradiciones y prácticas democráticas determinen, dicho nombramiento no podrá exceder de tres años). Además, si constitucionalmente se ha establecido que, a través de la ley, se protegerá y promoverá el desarrollo de los usos y costumbres, así como las formas específicas de organización social de los pueblos indígenas (artículo 4º, párrafo primero) y, consecuentemente, en el ámbito normativo de la competencia del Constituyente del Estado de Oaxaca (artículos 16, párrafo segundo; 25, párrafo decimoquinto, y 29, párrafo segundo), se ha aceptado y determinado que el legislador local está obligado a establecer las normas, medidas y procedimientos que promuevan el desarrollo de las formas específicas de organización social de las comunidades indígenas, y proteger las tradiciones y prácticas democráticas de tales comunidades, las cuales hasta ahora se han utilizado para la elección de sus ayuntamientos, razón por la cual debe ser apegado a la Constitución federal y a la Constitución local, el proceder del Instituto Estatal Electoral de Oaxaca, disponiendo y previendo lo suficiente, razonable y necesario para dar vigencia al derecho político del pueblo o comunidad indígena de que se trate, para elegir a los concejales al ayuntamiento municipal respectivo, de acuerdo con sus usos y costumbres; esta situación deriva, además, de que el citado instituto es la autoridad competente en la que se delega la función estatal de organizar y desarrollar los actos de interés público relativos a las elecciones y que agrupa para su desempeño, en forma integral y directa, las facultades relativas a la preparación de la jornada electoral, la realización de cómputos y el otorgamiento de constancias, entre otras, en términos de lo prescrito en los artículos 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), de la Constitución federal y 25, párrafos primero, tercero y cuarto, de la Constitución local. Sala Superior, tesis S3EL 143/2002.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99.-Herminio Quiñónez Osorio y otro.-10 de febrero de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretario: Juan Carlos Silva Adaya.

Nota: El contenido del primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó incorporado en el artículo 2º de la misma Constitución, conforme con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001. Asimismo, el contenido del artículo 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que se invoca en la tesis, quedó incorporado en el artículo 113 del mismo ordenamiento conforme con la reforma publicada en el periódico oficial de la misma entidad el 8 de diciembre de 2000".<sup>89</sup>

La tesis citada con anterioridad, representa un claro ejemplo de la aplicación de los usos y costumbres en los pueblos indígenas. Se refiere en específico al desarrollo de las elecciones en el estado de Oaxaca, la manera en que deberá guiarse el Instituto Estatal Electoral en las votaciones para elegir a los representantes de los ayuntamientos respectivos.

Se enfatiza la importancia del derecho consuetudinario, pero armonizado con los principios de la Carta Magna, sobre todo en cuanto a la organización política del Estado mexicano; así como la renovación periódica de los órganos de elección popular, por medio del sufragio, todo ello, atendiendo al interés general de la comunidad.

En resumen, la tesis representa un reconocimiento expreso de la importancia de los usos y costumbres indígenas, enfatizado los derechos políticos de los ciudadanos que las integran, se persigue la protección y promoción de las formas de organización de las comunidades indígenas, totalmente vigentes hasta nuestros días.

---

<sup>89</sup> *Ibidem*.

Registro número 922847

Localización:

Tercera Época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo VIII, P.R. Electoral

Página: 260

Tesis: 228

Tesis Aislada

Materia(s):

“USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS. COMPRENDEN EL LUGAR EN QUE SE LLEVAN A CABO LAS ELECCIONES (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).

La posibilidad jurídica y material de que las elecciones se efectúen en cierto lugar, cuando deriva de una costumbre, es una decisión adoptada por la libre determinación de una comunidad indígena, lo cual no debe ser quebrantado por persona o grupo alguno. De esta manera, si en los artículos 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 16, párrafos primero y segundo, y 25, párrafo decimoquinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se preceptúa que, en la ley, se establecerán las medidas y procedimientos que permitan proteger y promover, así como hacer valer y respetar esos usos, costumbres, tradiciones y prácticas democráticas, incluidos sus derechos sociales, es que se debe preservar la realización de esas elecciones en el sitio en el que reiteradamente ha tenido su desarrollo la correspondiente asamblea electoral, bajo condiciones que aseguren la realización con regularidad y en un ambiente que genere las circunstancias propicias para dar vigencia a unas elecciones auténticas y libres, en las que se pueda ejercer libremente el derecho de sufragio, tal y como se establece en los artículos 35, fracción II; 41, párrafo segundo, fracción I, segundo párrafo, de la Constitución federal; 24, fracción I; 29, párrafo segundo, y 98, párrafo primero, de la Constitución local, así como 3º, 6º, párrafo 3º; 113 y 116 del Código Electoral local.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99. Incidente de ejecución de sentencia.-Herminio Quiñónez Osorio y otro.-19 de julio de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco

Henríquez.-Secretario: Juan Carlos Silva Adaya. Sala Superior, tesis S3EL 145/2002.

Nota: El contenido del primer párrafo del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó incorporado en el artículo 2º de la misma Constitución, conforme con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001. Asimismo, el contenido del artículo 98 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, que se invoca en la tesis, quedó incorporado en el artículo 113 del mismo ordenamiento conforme con la reforma publicada en el periódico oficial de la misma entidad el 8 de diciembre de 2000".<sup>90</sup>

La tesis citada va ligada con la anterior, en razón de que las dos buscan enfatizar la protección constitucional de los usos y costumbres de los pueblos indígenas, ahora en cuanto al lugar donde se desarrollen las elecciones, dando primacía a la decisión e interés general de la comunidad para celebrar las votaciones.

El llevar a cabo las elecciones en un sitio determinado, se deja a la voluntad del pueblo, siempre y cuando tal práctica derive de una costumbre, tal y como lo señala la tesis, que explica el caso de concreto de las votaciones en el estado de Oaxaca; se ponen como condiciones para llevarlas a cabo únicamente que se celebren con la regularidad establecida por la ley y en un ambiente idóneo; todo ello orientado a ejercer el derecho al sufragio.

Registro número 922849

Localización:

Tercera Época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo VIII, P.R. Electoral

Página: 262

Tesis: 230

Tesis Aislada

---

<sup>90</sup> Id.

Materia(s):

“USOS Y COSTUMBRES INDÍGENAS RELACIONADOS CON EL PROCEDIMIENTO ELECTORAL CONSUECUDINARIO. CIUDADANOS Y AUTORIDADES ESTÁN OBLIGADOS A RESPETARLOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE OAXACA).

En términos de lo dispuesto en los artículos 4º, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 16, párrafos primero y segundo, y 25, párrafo decimoquinto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, si en la ley se reconoce la validez y vigencia de las formas de organización social, política y de gobierno de las comunidades indígenas, entonces resulta que los ciudadanos y las autoridades comunitarias, municipales, estatales, del Distrito Federal y federales, están obligados a respetar las normas consuetudinarias o reglas internas respectivas. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-037/99. Incidente de ejecución de sentencia.-Herminio Quiñónez Osorio y otro.-19 de julio de 2000.-Unanimidad de votos.-Ponente: José de Jesús Orozco Henríquez.-Secretario: Juan Carlos Silva Adaya. Sala Superior, tesis S3EL 146/2002.

Nota: El contenido del primer párrafo del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedó incorporado en el artículo 2o. de la misma Constitución, conforme con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de agosto de 2001”.<sup>91</sup>

Siguiendo la línea en materia electoral de las tesis anteriores, en ésta, se pone de manifiesto una vez más, la trascendencia del derecho consuetudinario indígena.

Específicamente, trata de la obligación de reconocimiento de las formas de organización social, política y de gobierno de los pueblos indígenas, por parte de los ciudadanos, de las autoridades federales, estatales y municipales.

---

<sup>91</sup> Idem.

Una limitación importante a los usos y costumbres en materia electoral, es la establecida por el principio de universalidad del sufragio, de acuerdo con la siguiente tesis:

Registro número 922845

Localización:

Tercera Época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo VIII, P.R. Electoral

Página: 257

Tesis: 226

Tesis Aislada

Materia(s):

“USOS Y COSTUMBRES. ELECCIONES EFECTUADAS BAJO ESTE RÉGIMEN PUEDEN SER AFECTADAS SI VULNERAN EL PRINCIPIO DE UNIVERSALIDAD DEL SUFRAGIO.

Si bien las elecciones por usos y costumbres indígenas no contravienen el principio constitucional de igualdad; cuando impliquen actividades que violenten la universalidad del voto, no serán válidas. En efecto, de la interpretación de los artículos 30, 34, 35, fracción I y 36, fracción III, 115, primer párrafo, fracción I; 116, segundo párrafo, fracción I, párrafo segundo y fracción IV, inciso a); así como 122, párrafos cuarto y sexto, apartado C, base primera, fracción I de la Constitución federal, se infiere que el derecho de sufragio constituye la piedra angular del sistema democrático, en tanto que, con su ejercicio, se permite la necesaria conexión entre los ciudadanos y el poder público, legitimando a éste; de ahí que, si se considera que en una elección no se respetó el principio de universalidad del sufragio, ello conduce a establecer que se han infringido los preceptos que lo tutelan y que, además, se ha atentado contra la esencia misma del sistema democrático. Por lo tanto, la característica de universalidad del sufragio implica que, salvo las excepciones expresamente permitidas por los ordenamientos nacional y estatal, toda persona física se encuentra en aptitud de ejercerlo en las elecciones populares que se celebren, para la renovación de los órganos públicos representativos del Estado mexicano, sean estas federales, estatales o municipales

ordinarias, o mediante reglas de derecho consuetudinario, sin que para tales efectos sean relevantes cualesquiera otras circunstancias o condiciones sociales o personales, tales como etnia, raza, sexo, dignidad, mérito, experiencia, formación, rendimiento, etcétera. Por ello, es posible afirmar que la universalidad del sufragio se funda en el principio de un hombre, un voto; con el cual se pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral en orden a asegurar la coincidencia del electorado activo con la capacidad de derecho público. Consecuentemente, si en una comunidad indígena no se permitiera votar a los ciudadanos que no residieran en la cabecera municipal, dicha restricción se traduciría en la negación o anulación de su derecho fundamental a sufragar, y ello significaría la transgresión al principio de igualdad, visto desde el punto de vista subjetivo que emana de dicha norma, el derecho a no ser discriminado injustamente; por lo tanto, esta situación violatoria de derechos fundamentales, queda excluida del ámbito de reconocimiento y tutela de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas previstos por la Constitución federal, al resultar incompatible con los derechos fundamentales que han quedado precisados; por lo que, en consecuencia, esa práctica o tradición adoptada por una comunidad indígena no tendría el carácter de democrática.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-013/2002.-Indalecio Martínez Domínguez y otros.-5 de junio de 2002.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Luis de la Peza.-Secretario: Marco Antonio Zavala Arredondo. Sala Superior, tesis S3EL 151/2002".<sup>92</sup>

El contenido de la tesis citada, resulta bastante interesante, en la medida de que establece una excepción a la aplicación de los usos y costumbres indígenas, que se da cuando se contrapongan a los derechos fundamentales establecidos por la Ley Suprema.

Se busca garantizar y proteger diversos derechos elementales, que en un estado democrático, como el nuestro, son indispensables para la vida política, jurídica y social, tales como: la universalidad del voto, el principio constitucional de igualdad y la discriminación de cualquier tipo.

---

<sup>92</sup> *Ibidem*.

Se deja claramente establecido que si se celebran elecciones bajo el régimen de los usos y costumbres, pero se vulnera el principio de universalidad del sufragio, se alteraría con ello el sistema democrático, y en consecuencia, la estructura del propio Estado mexicano; en pocas palabras, el fin es dar la protección debida a los derechos político electorales de los ciudadanos.

En otro orden de ideas, el Tribunal Electoral reconoce que las elecciones celebradas por medio de los usos y costumbres no vulneraran el principio de igualdad, al establecer:

Registro número 922850

Localización:

Tercera Época

Instancia: Sala Superior

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo VIII, P.R. Electoral

Página: 263

Tesis: 231

Tesis Aislada

Materia(s):

**“USOS Y COSTUMBRES. LAS ELECCIONES POR ESTE SISTEMA NO IMPLICAN POR SÍ MISMAS VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE IGUALDAD.**

El hecho de que se reconozca jurídicamente la existencia de procedimientos electorales consuetudinarios, no implica prácticas discriminatorias prohibidas por el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Una de las concreciones normativas del principio de igualdad, en específico, la contenida en el tercer párrafo del artículo de referencia, según el cual está prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquiera otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Si este precepto se leyera de manera superficial, podría conducir al equívoco de considerar que lo que se encuentra prohibido es toda discriminación, entendida como mera diferenciación por los motivos ahí enunciados, pues, literalmente, si

distinguir por cualquier condición o circunstancia personal o social fuera discriminatorio, serían incompatibles con esta disposición innumerables leyes e, incluso, diversas normas constitucionales, como la tutela privilegiada a los trabajadores o normas establecidas para regular los derechos reconocidos a los pueblos y comunidades indígenas y sus miembros (artículo 2º constitucional), dado que el punto de referencia para la diferenciación o discriminación en tales supuestos es, precisamente, una determinada situación personal. Sin embargo, una lectura más detallada del artículo 1º, tercer párrafo, en cuestión, lleva a percatarse que, tras describir los motivos que son causa de discriminación, se agrega ... o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, enunciado que permite concluir que la discriminación no es ocasionada por la diferenciación basada en alguna de las circunstancias allí mencionadas, sino que por discriminación, en el sentido jurídico constitucional que es utilizado, se ha de entender la diferenciación injusta, aquella que no toma en cuenta criterios objetivos, razonables y proporcionales para diferenciar o, utilizando la expresión empleada por el Poder Revisor de la Constitución, aquella que atenta contra la dignidad humana y tiene como propósito o consecuencia reducir o dejar sin efecto los derechos y libertades de los individuos.

Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-013/2002.-Indalecio Martínez Domínguez y otros.-5 de junio de 2002.-Unanimidad de votos.-Ponente: José Luis de la Peza.-Secretario: Marco Antonio Zavala Arredondo. Sala Superior, tesis S3EL 152/2002".<sup>93</sup>

Siguiendo con la línea electoral, la tesis anterior, trata lo relativo a las votaciones celebradas bajo los linamientos de los usos y costumbres indígenas, recalcando que éstos no implican por sí mismos, una violación al principio de igualdad.

El artículo 1º constitucional, en su tercer párrafo, garantiza la no discriminación y señala los motivos por los que una persona puede ser objeto de ésta, a saber: origen étnico o nacional, género, edad, capacidades diferentes, condición social o de salud, religión, opiniones, preferencias, estado civil o cualquier otra que atente

---

<sup>93</sup> Idem.

contra la dignidad humana y que tenga por objeto la anulación o menoscabo de las libertades de las personas.

La tesis adquiere relevancia, al interpretar el artículo constitucional en comento y dejar en claro que la discriminación no es únicamente la que se detalla expresamente, sino que es aquella (entendiéndola en un sentido jurídico constitucional) que se basa en una diferenciación injusta, que no toma en consideración criterios objetivos, razonables o proporcionales para diferenciar, atentando, por tanto, contra la dignidad humana y coartando los derechos y libertades de los individuos.

Ahora bien, en cuanto a tesis en materia de derechos indígenas derivados de la reforma constitucional en materia indígena, se citan las siguientes:

Registro número 921231

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo I, Const., P.R. SCJN

Página: 383

Tesis: 159

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

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

El interés jurídico para promover el juicio de amparo en contra de un proceso de reformas a la Constitución Federal, debe derivar directamente de los efectos que produzca en la esfera jurídica del quejoso la vigencia de los nuevos preceptos, al ser éstos los que pueden producirle un menoscabo. En ese sentido, cabe concluir que el juicio de garantías promovido por una comunidad indígena en contra del referido proceso en materia de derechos de los indígenas es improcedente, al no surtirse el presupuesto de afectación a su interés, pues en los artículos

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

Amparo en revisión 123/2002.-Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán.-4 de octubre de 2002.-Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones.-Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot.. Segunda Sala, tesis 2a. CXLI/2002".<sup>94</sup>

---

<sup>94</sup> Id.

La tesis en cuestión, se deriva de los amparos promovidos por diversas comunidades indígenas a raíz de la reforma constitucional a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115 de 2001, en ella se explica porque resulta improcedente el amparo.

Se resalta que no existe interés jurídico, porque en ningún momento se afecta la esfera jurídica del quejoso, no se le produce ningún tipo de menoscabo, y que al contrario, la finalidad de la reforma a los preceptos constitucionales, representan una serie de derechos a su favor, así como ciertas acciones y obligaciones para las autoridades federales, estatales y municipales; en el ámbito de sus respectivas competencias; deja de lado cualquier posibilidad de hacer procedente un amparo bajo los argumentos señalados.

Registro número 921150

Localización:

Novena Época

Instancia: Segunda Sala

Fuente: Apéndice (actualización 2002)

Tomo I, Const., P.R. SCJN

Página: 297

Tesis: 78

Tesis Aislada

Materia(s): Constitucional

“DERECHOS DE LOS INDÍGENAS. LOS ESTABLECIDOS EN LAS LEGISLACIONES LOCALES EN FAVOR DE ELLOS NO FUERON LIMITADOS POR LAS REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN FEDERAL EN LA MATERIA, VIGENTES A PARTIR DEL QUINCE DE AGOSTO DE DOS MIL UNO.

Las reformas en materia indígena a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de agosto de dos mil uno, en vigor a partir del día siguiente conforme a su artículo primero transitorio, dejan a las entidades federativas la regulación jurídica relativa al reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas, por lo que sólo están sujetas a las definiciones y criterios generales que al respecto se establecen, a la estructuración legal de las características de libre determinación y autonomía que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos

indígenas de cada entidad, al postulado básico de unidad e indivisibilidad nacional y a que la autonomía se ejerza dentro del marco constitucional, ello en virtud de que el artículo 40 de la Constitución Federal consigna la unión del pueblo mexicano en una Federación establecida de acuerdo con sus principios fundamentales, de manera tal que cualquier norma contraria a los principios de unidad e indivisibilidad de la Nación Mexicana serían contrarios al Pacto Federal, además de que el numeral 133 de la propia Ley Fundamental prevé el principio de supremacía constitucional mediante el cual las Constituciones y leyes locales deben ser acordes con el Ordenamiento Supremo. En ese tenor, los derechos establecidos en favor de los pueblos y comunidades indígenas, así como de los indígenas en lo individual, deben ser considerados como mínimos a garantizarse por los Estados en la regulación y organización jurídica que al efecto realicen en sus Constituciones y leyes respectivas, razón por la cual los derechos que tales entidades federativas pudieran haber establecido con anterioridad a favor de los indígenas, no pueden considerarse limitados por los derechos consagrados en las normas constitucionales referidas, pues estos últimos sólo son derechos mínimos a satisfacer, a no ser que fueran contrarios a los postulados básicos de unidad e indivisibilidad nacional y de no sujeción al marco constitucional, caso en el cual serían contrarios, desde su origen y no en virtud de las reformas, a la Carta Magna, o bien, que los derechos que en tales legislaciones se hubieran previsto no sean los que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas de la entidad, lo que no constituye una limitante a tales derechos, sino una exigencia de que se ajusten a la realidad social.

Amparo en revisión 123/2002.-Comunidad Indígena de Zirahuén, Municipio de Salvador Escalante, Michoacán.-4 de octubre de 2002.-Cinco votos a favor de los resolutivos; mayoría de tres votos en relación con las consideraciones.-Disidentes: Juan Díaz Romero y Guillermo I. Ortiz Mayagoitia.-Ponente: Mariano Azuela Güitrón.-Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Segunda Sala, tesis 2a. CXL/2002".<sup>95</sup>

La tesis citada también se desprende de la reforma en materia indígena del 2001, y se concreta a explicar que tales modificaciones a la Ley Suprema, representan

---

<sup>95</sup> *Ibidem*

garantías mínimas a satisfacer por parte de las autoridades correspondientes; y que por tanto, si con anterioridad a la reforma, algunas entidades federativas habían ya establecido más derechos a favor de los pueblos indígenas, éstos permanecerán totalmente vigentes, siempre y cuando no atenten contra las bases del Estado mexicano, como son la unidad e indivisibilidad nacional.

### **3.7 Situación Actual de los Derechos Indígenas en México**

La situación en la actualidad, a siete años de la reforma constitucional en materia indígena, se puede reflejar claramente en lo que expresado por el rector de la UNAM, el Doctor José Narro Robles, en el Periódico la Jornada, en el artículo denominado *“En México, ser Indígena es Sinónimo de Pobreza y Exclusión, lamenta Narro”*, al manifestar que “en México, la condición indígena ha sido sinónimo de pobreza, exclusión y desarrollo limitado... y exhortó a la sociedad mexicana y a las instancias de gobierno a establecer los compromisos para revertir su marginación, pues advirtió que no hay razón para que tengan menos posibilidades de acceso a salud, educación, avance económico, trabajo y una vida digna”.<sup>96</sup>

El acontecer día a día de los indígenas en nuestro país, se ve plagado de carencia, limitaciones y marginación, en estados como Oaxaca o Guerrero, con una alta densidad indígena, las condiciones en materia de derechos humanos, es grave, como ejemplo, se encuentra lo relatado en el Periódico La Jornada, al referirse a lo dicho por José Luis Soberanes Fernández, ombudsman de la CNDH: “la situación de los derechos humanos en el país es grave: persisten la tortura, los conflictos en Oaxaca, violencia contra la libertad de expresión, la trata de alrededor de 20 mil personas al año en el país, atrocidades contra migrantes en la frontera sur y trasgresión de las garantías de indígenas, entre otros”.<sup>97</sup>

---

<sup>96</sup> POY SOLANO, Laura. “En México, ser Indígena es Sinónimo de Pobreza y Exclusión, lamenta Narro”, en Periódico la Jornada. Sección Política. Tomado de [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx). Sábado 9 de agosto de 2008.

<sup>97</sup> BALLINAS, Víctor y MARTINEZ, Fabiola. “Grave la Situación de los Derechos Humanos en el País, señala Soberanes ante Calderón”, en Periódico la Jornada. Sección Política. Tomado de [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx). Sábado 16 de febrero de 2008.

A nivel internacional, los reclamos para mejorar las condiciones de vida de los indígenas son fuertes, tal y como describe el periodista Víctor Ballinas, del Periódico la Jornada, al referirse a la titular del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Louise Arbour, que “al reunirse con el presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), José Luis Soberanes, destacó que entre las tareas pendientes en México se encuentra el respeto a los derechos de los indígenas, erradicar la violencia de género, la impunidad y la falta de acceso a la justicia”.<sup>98</sup>

Existen infinidad de ejemplos en relación a las violaciones de los derechos humanos de los indígenas, en materia penal, y como reseñan los periodistas Hermann Bellinghausen y Ángeles Mariscal, en Chiapas existe una crisis penitenciaria, donde “la extensa protesta de huelgas de hambre y ayunos en tres cárceles puso en evidencia la situación que prevalece en materia jurídica para los pueblos indígenas, tanto en el estado como en el país. No sólo se confirmó la existencia de prácticas como aprehensiones arbitrarias, tortura, autoinculpaciones forzadas y sentencias bajo consigna por motivos políticos. Se reveló que las desventajas jurídicas de los indígenas son muchas”.<sup>99</sup>

Numerosos juristas y observadores han señalado que la normatividad nacional no respeta las particularidades culturales y los derechos de los pueblos nativos. Ése es uno de los fundamentos de los incumplidos acuerdos de San Andrés, que precisamente ofrecían soluciones al desequilibrio legal que tantos conflictos y sufrimientos causa a los indios mexicanos.

Como se puede constatar, la realidad actual no es nada alentadora, representa una dura visión del trabajo que hay por hacer en materia no sólo indígena, sino de los derechos humanos en general, lo que significará un desafío para el Estado mexicano en sus tres órdenes de gobierno, así para la sociedad en general.

---

<sup>98</sup> BALLINAS, Víctor. “Respeto a los Derechos Indígenas, Tarea Pendiente en México: Louise Arbour”, en Periódico la Jornada. Sección Política. Tomado de [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx). Viernes 8 de febrero de 2008.

<sup>99</sup> BELLINGHAUSEN, Hermann y MARISCAL, Ángeles. “En Evidencia, Desventajas Jurídicas para los Pueblos Nativos de México”, en Periódico la Jornada. Sección Política. Tomado de [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx). Domingo 6 de abril de 2008.

### **3.7.1 Comisión Nacional para el Desarrollo 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 abroga la Ley de Creación del Instituto Nacional Indigenista. Este Decreto entró en vigor a partir del 5 de julio de 2003.<sup>100</sup>

#### **- NATURALEZA JURÍDICA**

La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas, es un organismo descentralizado de la administración pública federal, no sectorizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía operativa, técnica, presupuestal y administrativa.

#### **- OBJETIVO**

La Comisión tiene como objetivo orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos y comunidades indígenas de conformidad con el artículo 2º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

#### **- FUNCIONES**

Las funciones de la Comisión son las siguientes:

1. Ser instancia de consulta para la formulación, ejecución y evaluación de los planes, programas y proyectos que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal desarrollen en la materia;
2. Coadyuvar al ejercicio de la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas en el marco de las disposiciones constitucionales;
3. Realizar tareas de colaboración con las dependencias y entidades de la administración pública federal, las cuales deberán consultar a la Comisión en las políticas y acciones vinculadas con el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas; de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los

---

<sup>100</sup> Tomado de la página oficial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

municipios; de interlocución con los pueblos y comunidades indígenas, y de concertación con los sectores social y privado;

4. Proponer y promover las medidas que se requieran para el cumplimiento de lo dispuesto en el apartado B del artículo 2º constitucional;

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

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

7. Apoyar los procesos de reconstitución de los pueblos indígenas;

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

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

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

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

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

13. Desarrollar programas de capacitación para las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como para las entidades federativas y municipios que lo soliciten, con el fin de mejorar la atención de las necesidades de los pueblos indígenas;

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

15. Concertar acciones con los sectores social y privado, para que coadyuven en la realización de acciones en beneficio de los indígenas;
16. Establecer las bases para integrar y operar un sistema de información y consulta indígena, que permita la más amplia participación de los pueblos, comunidades, autoridades e instituciones representativas de éstos, en la definición, formulación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos y acciones gubernamentales;
17. Ser instancia de consulta para las dependencias y entidades de la administración pública federal, con el fin de formular el proyecto de presupuesto consolidado en materia de desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas a incluir en el Presupuesto de Egresos de la Federación de conformidad con lo dispuesto en el artículo 2º de la Constitución Federal;
18. Publicar un informe anual sobre el desempeño de sus funciones y los avances e impacto de las acciones de las dependencias y entidades paraestatales de la administración pública federal, estatal y municipal en materia de desarrollo de los pueblos indígenas, y
19. Las demás que establezcan las disposiciones legales aplicables.

#### -PRINCIPIOS

Los principios de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas son:

- Observar el carácter multiétnico y pluricultural de la nación.
- Promover 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.
- Impulsar la integridad y transversalidad de políticas, programas y acciones de la administración pública federal para el desarrollo de los pueblos y comunidades indígenas.
- Fomentar el desarrollo sustentable para el uso racional de los recursos naturales de las regiones indígenas sin arriesgar el patrimonio de las generaciones futuras.
- Incluir el enfoque de género en políticas, programas y acciones de la administración pública federal para promover la participación, el respeto, la equidad y oportunidades plenas para las mujeres indígenas.

- Consultar a los pueblos y comunidades indígenas cada vez que el Ejecutivo Federal promueva reformas jurídicas y actos administrativos, programas de desarrollo o proyectos que impacten significativamente sus condiciones de vida y su entorno.

#### -PROGRAMAS DE TRABAJO

Los programas con los que trabaja la Comisión son:

- 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
- Turismo Alternativo en zonas indígenas
- Apoyo a la Producción (PROCAPI)

La CDI “opera 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) más 1,085 albergues escolares”.<sup>101</sup>

### **3.7.2 Militarización en las Zonas Indígenas**

En los últimos años, se ha producido el fenómeno de una acrecentada presencia de fuerzas armadas en zonas predominantemente indígenas. Por su parte, el Estado mexicano reconoce que en los puntos de conflicto ha habido un incremento de la presencia militar, pero es disiente en cuanto al uso del término "militarización".

Un factor central de ese incremento ha sido la aparición de grupos armados disidentes en distintas zonas del país, que llevaron al Estado a ampliar la presencia militar en las mismas. La CNDH ha recibido información según la

---

<sup>101</sup> *Ibidem.*

cual dicha militarización implica restricciones a la libertad de tránsito, comercio y a la tranquilidad general de la población; así como casos de violaciones a los derechos humanos por parte de fuerzas de seguridad contra la vida, la integridad, la libertad y la propiedad de la población civil rural e indígena.

En México, no se han declarado medidas constitucionales de suspensión de los derechos y garantías. De tal manera, aún en zonas que pueden ser afectadas por ataques insurgentes o en lo que se presume existencia de focos guerrilleros, la libertad de tránsito, de comercio, de expresión, entre otras, deben ser respetadas.

La guerrilla, el narcotráfico y la pobreza, hacen a ciertas entidades federativas puntos vulnerables aunado a la presencia de grupos militares, como señala el periodista Emir Olivares, quien expresa un ejemplo claro del tema en cuestión, al afirmar que “está pendiente que la SEDENA acepte las cuatro recomendaciones por los casos de Apatzingán y Nocupétaro, Michoacán; Castañón, Coahuila, y Sinaloa de Leyva, Sinaloa, donde se acreditó que militares incurrieron en torturas, violaciones sexuales y asesinatos, respectivamente.”<sup>102</sup>

Chiapas es otra entidad, en donde la presencia militar se hace sentir fuertemente, como señala el periodista Hermann Bellinghausen, “los movimientos e incursiones de tropas federales se han incrementado en las regiones indígenas de Chiapas, con distintos destinatarios, y aunque los soldados argumentan buscar cultivos ilegales (esto, cuando “explican” su presencia, cosa que no siempre hacen), todo indica que se dirigen contra las organizaciones indígenas. En las cañadas de Ocosingo, donde se localizan los municipios zapatistas del Caracol de la Garrucha, los operativos han sido más amplios y severos, pero no los únicos.”<sup>103</sup>

En resumen, los últimos años se caracterizan por la militarización de las principales regiones indígenas del país y da pauta a una continuidad de la

---

<sup>102</sup> OLIVARES ALONSO, Emir. “Militarización en Guerrero, Agrava los Problemas en Zonas Indígenas: CNDH”, en Periódico la Jornada. Sección Política. Tomado de [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx). Sábado 6 de octubre de 2007.

<sup>103</sup> BELLINGHAUSEN, Hermann. “Grupos Indígenas de Chiapas Enfrentan Cada Vez más Incursiones de Militares”, en Periódico la Jornada. Sección Política. Tomado de [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx). Martes 10 de junio de 2008.

política de penalización de los movimientos sociales que, en nombre de la paz social, pretende justificar la violencia y la represión, sobre todo de los grupos más vulnerables.

En este nuevo contexto, es importante mencionar que son las mujeres indígenas las que sufren de manera específica las consecuencias de la militarización del país, al crearse un clima de inseguridad e intimidación, sobre todo en las regiones donde existen antecedentes de organización indígena y campesina.

### **3.7.3 Recomendaciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)**

En el periódico la Jornada, el reportero Miguel Concha, señala que el 11 de julio, del presente año, “fueron emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) ocho recomendaciones relacionadas con violaciones a derechos humanos cometidas por miembros del Ejército Mexicano.”<sup>104</sup>

Este hecho confirma lo que de diversos modos ha sido señalado por diversas organizaciones sociales: que la injerencia militar en tareas de seguridad pública constituye una amenaza para la vigencia de los derechos humanos en el país. Sin embargo, el número de recomendaciones presentadas por la CNDH no refleja de manera suficiente el número de violaciones perpetradas por personal militar durante 2007 y el primer semestre de 2008. Esto se concluye de la lectura de los datos preliminares de un estudio realizado por el Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro, que sistematiza las situaciones reportadas por la prensa durante los últimos 18 meses. Según éste, al menos 50 casos de supuestos abusos militares cometidos por elementos de las fuerzas armadas fueron denunciados en los medios. Estos abusos abarcan violaciones graves a los derechos humanos, como privación de la vida, torturas, cateos ilegales, detenciones arbitrarias y abusos sexuales.

---

<sup>104</sup> CONCHA, Miguel. “Abusos Militares en México”, en Periódico la Jornada. Sección Política. Tomado de [www.lajornada.unam.mx](http://www.lajornada.unam.mx). Sábado 19 de julio de 2008.

Las recientes recomendaciones de la CNDH confirman lo que por años ha sido una demanda reiterada de los organismos civiles de derechos humanos en México, que han documentado la impunidad en la que quedan las violaciones a derechos humanos cometidas en contra de civiles por militares. Tales recomendaciones subrayan la necesidad de rediseñar las estrategias de combate a la delincuencia organizada, y la de establecer controles efectivos que llamen al Ejército a rendir cuentas.

Entre las recomendaciones de la CNDH y la investigación del Centro Miguel Agustín Pro hay, sin embargo, una diferencia que conviene resaltar. En sus recomendaciones la CNDH ha omitido condenar, con base en los estándares internacionales de protección a los derechos humanos, la extensión del fuero militar a los casos en que elementos castrenses perpetran delitos graves contra civiles. No ha habido, por parte de esta Comisión, un pronunciamiento contundente sobre esa importante cuestión.

En otros ámbitos, a últimas fechas la CNDH, ha emitido diversas recomendaciones dirigidas a la protección de los pueblos indígenas, a saber: la derivada de las practicas administrativas que constituyen violaciones a los derechos humanos de los miembros de las comunidades indígenas respecto de la obtención de consentimiento libre e informado para la adopción de métodos de planificación familiar; la que tiene como finalidad la eliminación de la discriminación racial.

El objetivo de las acciones de difusión, promoción y sensibilización de la Comisión de Derechos Humanos, se basa en la importancia del respeto de los derechos indígenas y la legislación en la materia. Sus recomendaciones han sido orientadas a diferentes órganos de la administración pública federal, como la Secretaría de Salud, Defensa Nacional, de Gobernación, al Instituto Mexicano del Seguro Social, entre otras instancias.

### 3.7.4 Facultades Reservadas al Poder Legislativo Federal en Materia de Derechos Indígenas

A partir del principio contenido en el artículo 124 constitucional, los estados podrán realizar todas las atribuciones que no se asignaron expresamente a las autoridades federales. Las facultades del Congreso de la Unión se describen en el artículo 73, contemplando algunas concurrentes con las legislaturas locales.

En opinión del autor Isidro Olvera Jiménez, en su artículo “*Constituciones Estatales y Derechos Indígenas*”, resulta “conveniente revisar las materias donde se ubican los planteamientos y reivindicaciones de los pueblos indígenas, con el fin de identificar las materias donde los estados pueden avanzar con el reconocimiento de derechos en materia indígena, con respecto a las facultades de la Federación”:<sup>105</sup>

#### 1. Organización política:

- donde se plantea el reconocimiento de las formas de organización interna de las comunidades y pueblos indígenas, correspondiendo a las formas de gobierno indígena,
- el reconocimiento a las formas de elección de autoridades municipales, vía usos y costumbres, tratándose de municipios con representación indígena mayoritaria; así como representación proporcional, en los casos en que sean minoría,
- el establecimiento de mecanismos legales que faciliten la asociación de municipios para atender problemas comunes,
- representación proporcional indígena en los congresos locales,
- el establecimiento de mecanismos que garanticen la consulta a los pueblos indígenas, cuando se pretendan instrumentar medidas susceptibles de afectarles.

#### 2. Acceso a la justicia:

---

<sup>105</sup> GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto (Coordinador). Ob. cit. México. p.177

- el establecimiento como garantía procesal de la asistencia de intérprete o de traductor, cuando el inculpado, el ofendido, los testigos o peritos no hablen o no entiendan suficientemente el idioma castellano,
- el establecimiento de los peritajes culturales como elementos de prueba en todo proceso judicial o administrativo,
- el reconocimiento de los sistemas normativos, a través de los cuales los pueblos indígenas resuelven algunos conflictos.

### 3. Procuración e impartición de justicia

- reconocimiento de jurisdicción a las autoridades indígenas y auxiliares,
- establecimiento de competencias claras a las autoridades tradicionales,
- tomar en cuenta los usos, costumbres, cosmovisión y características de los indígenas como partes en cualquier proceso judicial o administrativo.

### 4. Imposición de penas:

- dar preferencia a tipos de sanción distintos a la privación a la libertad,
- crear el tipo penal de la discriminación.

Las materias señaladas en estos rubros corresponden a facultades donde las entidades federativas pueden legislar con total libertad. En los siguientes rubros, se ubican materias donde puede darse la concurrencia de la Federación y las entidades, a partir de principios generales contemplados en la Carta Magna:

- reconocimiento a la diversidad cultural de la entidad,
- protección y promoción de las lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos, formas de organización social, acceso a la jurisdicción del Estado,
- medidas para garantizar la participación de una educación bilingüe e intercultural, con la participación de los pueblos en el diseño de los programas de estudio y contenidos,
- establecimiento de medidas relativas al uso y aprovechamiento de recursos naturales, así como para garantizar la participación de los pueblos en materia de política ambiental y social,
- reconocimiento, protección y fomento de la medicina tradicional,

- acceso al desarrollo equitativo y sustentable,
- protección y apoyo a migrantes, y
- el reconocimiento de las comunidades como entidades de derecho público.

De lo anterior, puede constatarse, en opinión del autor Isidro Olvera Jiménez, en su artículo citado, “que a partir de la descripción de materias, las legislaturas locales pueden avanzar conforme a los principios establecidos en la Constitución federal, en el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, en los ordenamientos estatales atendiendo a las características políticas, sociales, económicas y culturales, con lo cual se podrán dar las bases para el establecimiento de una nueva relación Estado-sociedad-pueblos indígenas”.<sup>106</sup>

Siguiendo con este orden de ideas, aquí entra a coalición precisamente una de las propuestas que planteo en el presente trabajo, que a saber, consiste en adicionar al artículo 73 constitucional con una fracción Ñ, que contemple la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia indígena. La finalidad de tal reforma al precepto citado no consiste en centralizar y focalizar toda la carga a la Federación en este tema, sino lo que pretendo es que apoyado con el artículo 124 constitucional, se distribuyan y delinee perfectamente las tareas de la Federación, de los estados y municipios en materia indígena, ello en razón del sector o grupo al que está destinado y la vulnerabilidad a la que se encuentran sujetos.

Al dejar en claro las facultades de la Federación y en la medida de que las comunidades indígenas en el país son totalmente diferentes de una etnia o región geográfica a otra, se homogeneizaría solamente la protección de sus derechos, no entrando ya en cuestiones más específicas o locales, donde cada entidad federativa se adaptaría a los grupos indígenas de su localidad, es por ello, que considero que tal reforma sería útil e idónea para sortear las necesidades más apremiantes en la materia.

---

<sup>106</sup> GONZALEZ GALVAN, Jorge Alberto (Coordinador). Ob. cit. p. 179

### 3.7.5 El Derecho al Acceso a la Justicia de los Pueblos Indígenas

La conformación de un sistema judicial eficaz, que contribuya a la consolidación de la democracia en México, debe necesariamente atravesar por la efectiva incorporación de la diversidad cultural a la Nación y por una reforma del Estado que permita a los millones de ciudadanos que se definen como indígenas, el efectivo acceso a la justicia.

La transición de un Estado-Nación monocultural que reconoce un sólo orden jurídico y diseña sus instituciones con base en los valores de la población mestiza dominante, a un Estado multicultural que reconozca el pluralismo jurídico y sobre la base de ese reconocimiento reforme sus instituciones y la concepción misma de la ley y la justicia, es un camino largo que el Estado mexicano empezó a recorrer en 1989, cuando se firmó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), documento en el que se reconocen los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

Después de la reforma en materia indígena del 2001, el derecho al acceso a la justicia, quedó establecido en el artículo 2º constitucional, apartado A, fracción VIII, que a saber establece: “acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Para garantizar este derecho, en todos los juicios y procedimientos en que sean parte, individual o colectivamente, se deberán tomar en cuenta sus costumbres y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tienen en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura”.

El derecho al acceso a la justicia, tal como afirma el Doctor Jorge Alberto González Galván, en su artículo *Las Culturas Indígenas y la Constitución: Hacia una Reglamentación del Pluralismo Jurídico en México*, “debe enfocarse desde dos aspectos: el derecho al acceso a la justicia impartida por las jurisdicciones indígenas y el derecho al acceso a la justicia impartida por las jurisdicciones federales y locales.”<sup>107</sup>

---

<sup>107</sup> GONZÁLEZ GALVÁN, Jorge Alberto. “Las Culturas Indígenas y la Constitución: Hacia una Reglamentación del Pluralismo Jurídico en México”. Tomado de [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)

Se puede hacer referencia del derecho al acceso a la justicia, impartida por las instituciones indígenas, cuando la Constitución Federal establece que para garantizar la existencia y desarrollo de las jurisdicciones indígenas, será necesario desarrollar los contenidos reglamentarios siguientes:

- a) el reconocimiento a la jurisdicción indígena,
- b) la determinación de los principios-marco de funcionamiento de la jurisdicción indígena, y
- c) la elaboración de la ley sobre validación de las resoluciones de la jurisdicción indígena.

En cuanto al derecho al acceso a la justicia, impartida por las instituciones federales y locales, deberá estar reglamentada en base de los siguientes mandatos constitucionales (artículo 2º, apartado A, fracción VIII):

- a) el reconocimiento del acceso pleno a la jurisdicción del Estado,
- b) el reconocimiento del derecho indígena como fuente formal del derecho mexicano,
- c) la creación de la defensoría de oficio indígena, y
- d) la creación de tribunales en materia indígena.

### **3.7.6 Reforma al Estado en Materia Indígena**

La reforma al Estado que se requiere en la actualidad, consiste en una transformación estructural e integral, que comprenda entre otras cosas, una apertura amplia de la participación ciudadana. Ante las demandas cada vez más amplias de reconocimiento de derechos de los pueblos indígenas, se necesita precisamente establecer un nuevo orden institucional que, por una parte, proponga nuevas políticas públicas pero que por otra parte sepa vincularse con las propias instituciones con las que cuentan las comunidades indígenas.

De esta manera, una opinión sobre la reforma del Estado demanda de una revisión de cómo ha sido el trabajo de las instituciones de gobierno hasta la fecha, pero también de cómo deben modificarse las prácticas que se construyen con el

conjunto de la sociedad, incluyendo los pueblos indígenas. En este sentido, si la demanda de los pueblos indígenas plantea el establecimiento de una nueva relación con el Estado tendrán que ponerse en cuestión cuáles son las razones por las que la atención institucional ha entrado en un rezago que lo limita en el propósito de conformar un Estado multicultural.

Se debe entrar a la discusión de si una institución con sus programas y presupuesto, es suficiente para generar los cambios que demandan los indígenas y si las formas en que participan las comunidades pueden contribuir a la reconstitución de los pueblos. Por todo ello, la nueva institucionalidad tiene que ver con las formas en que el Estado se vincula con las autoridades, con los sistemas normativos y con otras formas de organización que tienen los pueblos, en un marco de respeto y apoyo a sus procesos autonómicos.

La reforma a la que se hace referencia, no se restringe a la modificación de las instituciones gubernamentales sino que implica el reconocimiento de la existencia y establecimiento de relaciones con éstas en todos los ámbitos en donde existe un orden social organizado capaz de ejercer su autonomía, es decir, de dotarse de normas que son respetadas por quienes forman parte de la comunidad, pueblo o región.

La reforma requiere entonces, que el Estado reconozca la existencia de instituciones propias y adecuadas de los pueblos indígenas (asambleas comunitarias, regionales; autoridades tradicionales y constitucionales, asociaciones de comunidades y municipios, organizaciones de tipo social, religioso, cultural, político, económico, médicos indígenas) y establezca relación con ellas.

Cada programa o institución del Estado, no debe crear su propio interlocutor indígena, sin tener en cuenta las formas propias de las instituciones indígenas. En el ámbito gubernamental, las instituciones deben articular y ejecutar las políticas públicas con un enfoque que privilegie la pluriculturalidad a fin de que se reconozca y respete la diferencia cultural y el diálogo entre las instituciones. Es necesario propiciar una mayor presencia de las instituciones en las regiones indígenas, así como la articulación y la integralidad de las acciones que se emprendan.

Es necesario revisar el papel, las responsabilidades, la jerarquía y la coordinación de todas las instituciones del Estado, en sus tres niveles, para que no sea un sólo órgano el encargado de la atención a los pueblos indígenas. Debe discutirse el papel que las instituciones, en su conjunto, deben jugar dentro de una nueva política indigenista. Asimismo, es necesario definir que atribuciones, competencias y funciones debe tener cada una de ellas y cuál va a ser la instancia responsable de conducir y evaluar las nuevas políticas públicas que se deriven de estos cambios.

Es indispensable proponer que el nuevo orden institucional, derivado de una nueva política del Estado mexicano hacia y con los pueblos, debe propiciar, alentar y apoyar los procesos de reconstitución y autoafirmación de los pueblos indígenas generando condiciones estructurales para el ejercicio integral de sus derechos.

Al final, el único objetivo que se pretende, es el de contar con un nuevo horizonte jurídico, constitucional e institucional, en materia de culturas y derechos indígenas como marcos e instrumentos que garanticen la justicia y el desarrollo de los pueblos indígenas, miembros de un Estado pluricultural.

Para el abogado Porfirio Muñoz Ledo, la propuesta que tiene lugar para la Reforma del Estado en materia indígena, consta de dos tiempos, y se concretan en siguientes puntos:

“Como medidas urgentes se proponen:

- Iniciar el proceso de desmilitarización en Chiapas, retirar al ejército de la proximidad de las comunidades y revisar los procesos penales de los acusados de rebelión.
- Acordar con el gobierno de Chiapas la suspensión del proceso de remunicipalización emprendido unilateralmente por el actual gobierno estatal.

Para el mediano plazo se recomendó:

- Constituir, de acuerdo con el EZLN, un nuevo organismo de intermediación con asesoría internacional.

- Instalar una mesa de diálogo con organizaciones representativas de los pueblos indígenas.”<sup>108</sup>

Una vez que se implementen las medidas anteriores, se invitará al Ejército Zapatista a negociar temas trascendentales en cuestión indígena y que en opinión del autor Muñoz Ledo, se concretarían en los siguiente: “definición de los sujetos de la autonomía (comunidades, municipios con mayoría indígena, pueblos indios); remunicipalización; alcance de las autonomías; vigencia y límites de los sistemas legislativos indígenas; representación de los pueblos indígenas en los Congresos federales y estatales, así como cabildos municipales; reapertura de las mesas de diálogo suspendidas; repliegue del ejército a sus posiciones anteriores al conflicto y, por último, la desmilitarización del EZLN y de los grupos paramilitares.”<sup>109</sup>

En la Ley para la Reforma del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de abril de 2007, se estipula en el artículo 1º, el objetivo de dicho ordenamiento, que a saber consiste en: “establecer los mecanismos para el análisis, negociación y construcción de acuerdos para la concreción del proceso de la Reforma del Estado Mexicano.”

En los artículos 2º y 3º de la misma Ley, se dispone cómo se trabajará para alcanzar la Reforma del Estado, que se realizará por medio de la Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos del Congreso de la Unión como órgano rector de la conducción del proceso de la Reforma.

La Comisión Ejecutiva estará integrada por los Presidentes de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores y de la Cámara de Diputados, los coordinadores de cada Grupo Parlamentario en ambas Cámaras y las Presidencias de las Comisiones de Reforma del Estado de las dos Cámaras. Podrán participar en la Comisión Ejecutiva los representantes del Poder Ejecutivo Federal que al efecto designe, así como las presidencias de los partidos políticos nacionales, quienes

---

<sup>108</sup> MUÑOZ LEDO, Porfirio. (Coordinador). “Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas”. 2ª edición. México. UNAM. 2004. p.223

<sup>109</sup> Idem.

asistirán a las sesiones y reuniones de trabajo con derecho a voz, pero sin derecho a voto.

En el artículo 12 del mismo ordenamiento, se hace referencia a los temas materia de la Reforma del Estado, en donde existe la obligación de pronunciarse para el Poder Legislativo, los grupos parlamentarios y los partidos políticos nacionales. La materia indígena tendría cabida en el apartado V, que se refiere a las "Garantías Sociales".

## CAPÍTULO 4. MARCO JURÍDICO EN MATERIA INDÍGENA

### 4.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

La nación mexicana ocupa el octavo lugar en el mundo en cuanto a diversidad cultural, los pueblos indígenas integran cerca del 12.7% de la población nacional, distribuidos en cerca de veinte mil localidades.<sup>110</sup> En nuestro país, desde principios de la década de los noventa, se firmó el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, de la OIT, que por remisión al artículo 133 Constitucional forma parte de la ley suprema del territorio nacional.

La Constitución mexicana reconoce, en su artículo 2º, los derechos de los pueblos Indígenas y señala las obligaciones que corresponden a la Federación, los estados y los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, para el ejercicio efectivo de los mismos.

El reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, tiene como ya se ha explicado anteriormente, gran relevancia porque eleva a rango constitucional los derechos de los pueblos indígenas. En México, a partir del año 2001 se han modificado varias leyes reglamentarias con el objetivo de reconocer los derechos de los pueblos indígenas e instrumentar los mecanismos jurídicos que permitan su ejercicio.

La Carta Magna como fundamento legal del Estado mexicano, contiene como ya se ha mencionado en diversas oportunidades, varios preceptos en relación a la temática indígena (artículos 1º, 2º, 18 y 115). Por su importancia, a continuación se mencionan los principales ordenamientos legales en materia federal que tienen relación con los derechos indígenas:<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Tomado de la página oficial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

<sup>111</sup> *Ibidem*

<b>1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</b>	
<b>Ámbito / Nombre</b>	<b>Última Reforma en Materia de Derecho Indígena</b>
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	14/08/2001
<b>2. Ley y Estatuto de la Comisión de Derechos Indígenas</b>	
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	21/05/2003
- Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas	13/11/2006
<b>3. Leyes Federales</b>	
- Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Republica	27/12/2002
- Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable	25/02/2003
- Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas	13/03/2003
- Ley General de Educación	13/03/2003
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud (artículo 3, 13, 17, 28, 35 y 77)	15/05/2003
- Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley General de Salud (artículo 115)	02/06/2004
- Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación	11/06/2003
- Ley General de Desarrollo Social	20/01/2004
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley que Establece las Normas Mínimas sobre Readaptación Social de Sentenciados	02/09/2004
- Decreto por el que se crea la Ley de Asistencia Social	02/09//2004

- Decreto por el que se reforman los artículos 28 y 48, y se adiciona por un lado la fracción XXXVII al artículo 3º, y por otro los artículos 47 BIS y 47 BIS 1 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente	23/02/2005
- Ley Agraria	26/02/1996
- Ley de Desarrollo Rural Sustentable	07/12/2001
- Ley Orgánica de la Financiera Rural	01/08/2005
- Ley para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes	29/05/2000
<b>4. Códigos</b>	
- Código Federal de Procedimientos Civiles	18/12/2002
- Código Penal Federal	12/06/2003
- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones del Código Penal Federal y del Código Federal de Procedimientos Penales	18/12/2002
<b>5. Reglamentos</b>	
- Reglamento de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República	25/06/2003
- Reglamento de la Ley Federal de Radio y Televisión, en Materia de Concesiones, Permisos y Contenido de las Transmisiones de Radio y Televisión	10/10/2002

En el cuadro anterior, se señala la legislación federal que ha sido modificada en sus textos, con motivo de las reformas constitucionales en materia indígena; empezando por la propia Carta Magna, cuya reforma del 2001, provocó las modificaciones a los otros documentos jurídicos.

Así tenemos que se instituyó la Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (que crea a tal organismo gubernamental, abrogando la ley que dio origen al Instituto Nacional Indigenista) y su correspondiente Estatuto, que tienen como objetivos fundamentales, el orientar, coordinar, promover, apoyar, fomentar, dar seguimiento y evaluar los

programas, proyectos, estrategias y acciones públicas para el desarrollo integral y sustentable de los pueblos indígenas.

Los ordenamientos legales que sufrieron modificaciones, se dan en razón del ámbito jurídico del cual se ocupan, como el caso de las áreas penal, ecológica, de salud, educativa, cultural, agraria, así como las referentes a las encaminadas a prevenir y erradicar todo tipo de prácticas discriminatorias.

#### **4.1.1 Artículo 2º**

Es de hacer notar nuevamente la importancia del precepto en estudio, en razón que la totalidad de su contenido está dedicado al reconocimiento de los derechos indígenas, señala que la vida de los pueblos indios está regulada por sus propios usos y costumbres, de igual manera, la reforma constitucional pretende la protección de la cultura indígena.

Se estipula en el artículo 2º constitucional, en sus dos apartados y diversas fracciones, derechos autonómicos para las comunidades indígenas y sus integrantes; además de establecer acciones positivas que deberán realizar el gobierno mexicano, destinadas a mejorar la calidad de vida de los indígenas.

Es el artículo constitucional que recogió los postulados de las diversas iniciativas de reforma constitucional que fueron presentadas en los últimos años, pero también se aparta de ellos en diversos puntos, lo que generó en fuertes críticas, por dejar de lado aportaciones valiosas en el tema, como las de la COCOPA.

Con lo ahora establecido en la Constitución en materia indígena, se abandona oficialmente al indigenismo monocultural, que como política de Estado, intentó convertir y asimilar a los pueblos indígenas. De ésta manera y como refiere el Doctor González Galván, en su artículo *Los Derechos Indígenas en la Constitución Mexicana*, “la política social y cultural del Estado

da un giro importante para la (re)construcción de los pueblos indígenas y de la nación mexicana como un mosaico pluricultural”.<sup>112</sup>

## 4.2 Tratados Internacionales

A continuación, se enuncian los principales instrumentos internacionales que tienen relación con la materia indígena:<sup>113</sup>

<b>Tratado Internacional</b>	<b>Ratificación</b>
- Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes	Ratificada por México el 17 de enero de 1986
- Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial	Ratificada por México el 20 de marzo de 1975
- Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer	Ratificada por México el 9 de enero de 1981
- Convención sobre los Derechos del Niño	Ratificada por México el 31 de julio de 1990
- Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo	Ratificada por México el 25 de septiembre de 1990
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos	Ratificada por México el 9 de enero de 1981
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales	Ratificada por México el 9 de enero de 1981

Los anteriores instrumentos jurídicos internacionales sintetizan los más importantes esfuerzos en el tema de derechos indígenas, debido a que representan los medios que buscan la protección de grupos específicos de la población mundial, que en razón de las circunstancias económicas, políticas y

---

<sup>112</sup> TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. (Coordinación de Información: Centro de Capacitación Judicial Electoral.) “Derechos Indígenas y Elecciones”. Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico. México, 2003. p. 78

<sup>113</sup> Tomado de la página oficial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

sociales que enfrentan, se encuentran en desventaja frente a la mayoría de los miembros de su comunidad.

Es con motivo de lo anterior, que se da paso a los Estados que han ratificado los Convenios citados que tienen como finalidad la salvaguarda de diversos derechos humanos, políticos, económicos, sociales y culturales; así como la eliminación de todo tipo de prácticas discriminatorias y torturas. También se busca la salvaguarda de los derechos de la mujer y de los niños.

#### **4.2.1 Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre las Poblaciones Indígenas y Tribales**

En 1957, la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo adoptó el Convenio 107, relativo a la protección e integración de las poblaciones indígenas,<sup>114</sup> constituyéndose como el primer instrumento jurídico internacional que dio un tratamiento específico a la existencia de los pueblos indígenas. El Convenio consta de 37 artículos, divididos en 8 capítulos:

1. Principios generales (artículo 1º al 10)
2. Tierras (artículo 11 al 14)
3. Contratación y condiciones de empleo (artículo 15)
4. Formación profesional, artesanía e industrias rurales (artículo 16 al 18)
5. Seguridad social y sanidad (artículo 19 y 20)
6. Educación y medios de información (artículo 21 al 26)
7. Administración (artículo 27)
8. Disposiciones generales (artículo 28 y 37)

Como refiere el Doctor Carlos Humberto Durand<sup>115</sup>, en el artículo 4º del Convenio se establece la incorporación de las poblaciones al conjunto nacional, al señalar: "... en la integración de las poblaciones indígenas se deberá tomar

---

<sup>114</sup> DURAND ALCANTÁRA, Carlos Humberto. "Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena". México. Universidad Autónoma Metropolitana-Universidad de Chapingo. 1998. p. 91

<sup>115</sup> DURAND ALCANTÁRA, Carlos Humberto. Op. cit. p. 92

debidamente en consideración sus valores culturales y religiosos, y tener presente el peligro que puede resultar del quebrantamiento de sus valores e instituciones, a menos que puedan ser reemplazados adecuadamente y con el consentimiento de los grupos interesados”.

En el artículo 7º, fracción 2, se hace un reconocimiento a la autonomía de los derechos indígenas, al disponer que las poblaciones indias podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o los objetivos de los programas de integración.

En relación a la propiedad indígena, el artículo 11 del Convenio afirma que se deberá reconocer el derecho de propiedad de los indígenas sobre las tierras tradicionalmente ocupadas por ellos. Hecho que se complementa con lo regulado por el artículo 14, que establece: “que se asignarán tierras adicionales a las poblaciones indígenas cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal”.

El Convenio 107, sufrió algunas modificaciones en 1960, y como señala el Doctor Durand Alcántara, éstas consistieron “por un lado la que sustituyó la expresión poblaciones por la de pueblos, y por otro, la que eliminó la denominación peyorativa de semitribales, aunque aún se conserva la expresión tribales”.<sup>116</sup> Es hasta 1989, cuando la Conferencia General de la OIT revisó y adoptó nuevas disposiciones que dieron lugar al Convenio 169 de la OIT.

Las disposiciones del Convenio 107, representaban cierto avance por el tratamiento especial que se daba al tema, sin embargo, era limitado en cuanto a su contenido debido a que lejos de reconocer, garantizar y aún establecer obligaciones a los Estados para potenciar la especificidad cultural, se limitaba a establecer los criterios para su asimilación a la cultura nacional.

---

<sup>116</sup> *Ibidem.*

#### **4.2.2 Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo**

El instrumento en estudio, constituye hasta el momento el único medio regulador internacional que otorga a los pueblos indígenas el derecho internacionalmente validado a un territorio propio, a su cultura e idioma, y que compromete a los gobiernos firmantes a respetar unos estándares mínimos en la ejecución de estos derechos. Su relevancia deviene del hecho de que se trata de una convención, convenio o tratado, entendiéndose por tal un acuerdo internacional celebrado por escrito entre estados y regido por el derecho internacional.

Fue adoptado en la ciudad de Ginebra, Suiza, el 27 junio de 1989, plasmado en Decreto promulgatorio de 25 de septiembre de 1990, y publicado finalmente en nuestro país, en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991.

Constituye una reiteración de las disposiciones del Convenio 107, toma en consideración los avances del derecho internacional en materia de derechos humanos, y da respuesta a las reivindicaciones más recurrentes de las poblaciones indígenas, reconociendo a éstos como sujetos de derechos y no sólo como objeto de protección. Este documento está integrado por diez apartados:

1. Parte I. Política general
2. Parte II. Tierras
3. Parte III. Contratación y condiciones de empleo
4. Parte IV. Formación profesional, artesanía e industrias rurales
5. Parte V. Seguridad social y salud
6. Parte VI. Educación y medios de comunicación
7. Parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras
8. Parte VIII. Administración
9. Parte IX. Disposiciones generales
10. Parte X. Disposiciones finales

- Son principios básicos del Convenio 169 los siguientes:

- a) El respeto a las culturas, formas de vida y de organizaciones e instituciones tradicionales de los pueblos indígenas y tribales,
- b) La participación efectiva de estos pueblos en las decisiones que les afectan,
- c) El establecimiento de mecanismos adecuados y procedimientos para dar cumplimiento al Convenio de acuerdo a las condiciones de cada país.

Como manifiesta oportunamente el Doctor Francisco López Bárcenas, la finalidad del Convenio 169 “es hacer efectivos una serie de derechos que los pueblos indígenas poseen en los hechos, pero que no pueden gozar plenamente por no estar regulada su protección y acceso a ellos “. <sup>117</sup> La idea anterior se aclara con artículo 1º, que señala a quien aplica tal ordenamiento, al establecer:

a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;

b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio.

---

<sup>117</sup> LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. “Legislación y Derechos Indígenas en México”. México. Centro de orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas y Ediciones Casa Vieja. 2002. p.92

La utilización del término “pueblos” en este Convenio, no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional.

El precepto citado, establece claramente que los pueblos indígenas son los sujetos de los derechos contenidos en el documento y de igual manera, señala lo que debe entenderse por pueblo indígena. Constituye éste uno de las principales aportaciones del Convenio 169, porque utiliza el término pueblos y no poblaciones indígenas, lo que otorga implícitamente cierto grado de organización social y cultural propia.

El objetivo fundamental de este convenio, se contiene en la primera parte del artículo 2º, que establece la protección a los derechos de los pueblos indígenas y el respeto a su integridad; y en el artículo 3º, estipula el respeto a los derechos humanos de la población indígena y la garantía de sus libertades fundamentales, y las medidas que deben tomarse, se regulan en la segunda parte de tal artículo y en los tres incisos del artículo 4º, que se especifican a continuación:

#### Artículo 2º

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.

2. Esta acción deberá incluir medidas:

- a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
- b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;

c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

#### Artículo 3º

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.

2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

#### Artículo 4º

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.

2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.

3. El goce sin discriminación de los derechos generales de ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

De lo anterior, se desprende que uno de los objetivos primordiales del Convenio, es lograr un tratamiento equitativo de las poblaciones indígenas, el reconocimiento y la protección de su especificidad en torno a su cultura, formas de organizarse socialmente y establecer sus prioridades de desarrollo de acuerdo con sus costumbres.

Es así, que el artículo 5º, establece la obligación para los Estados firmantes de respetar las costumbres ancestrales e idiosincrasia de los pueblos

indígenas, lo que constituye una protección a los derechos morales, como se desprende del citado artículo, que a saber establece:

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adoptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

Los derechos establecidos por el Convenio 169, se pueden esquematizar de la siguiente manera:

- Derechos políticos, electorales y culturales:
  - Derecho a participar en las políticas del Estado que les afectan.
  - Derecho a ser consultados a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente
  - Derecho al pleno desarrollo de sus instituciones e iniciativa, asignándoles recursos para esos fines.
  - Derecho de autonomía y libre determinación.
  - Derecho a la aplicación de sus sistemas normativos indígenas.
  - Derecho al reconocimiento y fortalecimiento de sus artesanías, industrias rurales, actividades tradicionales –pesca, caza y recolección- como factores importantes en el mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económico.

- Derecho a la participación en los programas y servicios educativos, incluyendo su historia, conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y sus aspiraciones sociales, económicas y culturales.
- Derecho a que el Estado adopte medidas especiales para preservar las lenguas indígenas y a que se promueva el desarrollo y la práctica de las mismas.
  
- Derecho a la no discriminación:
  - Derecho a la no discriminación en el goce de los derechos humanos y libertades fundamentales.
  - Derecho a la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres y de protección contra el hostigamiento sexual.
  
- Derechos ambientales y de la conservación y preservación de sus tierras:
  - Derecho a la conservación del medio ambiente.
  - Derecho al territorio, a la propiedad y posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Así como la facultad para su uso y explotación.
  
- Derecho al acceso a la justicia:
  - Derecho a la jurisdicción propia en orden a la sanción de los delitos cometidos por sus miembros, a que los jueces tengan en cuenta las costumbres y los sistemas normativos en las decisiones administrativas y judiciales.
  - Derecho a ser protegido contra la violación de sus derechos y a la jurisdicción ya en forma personal o a través de sus instituciones representativas.
  - Derecho a expresarse en su propio idioma ante el poder judicial y administrativos, facilitando interpretes en caso necesario.
  
- Derecho a acceder a condiciones que aseguren el mejoramiento de su calidad de vida:

- Derecho a la adopción por parte del Estado de medidas especiales, con participación indígena, para una protección en materia de contratación y condiciones de empleo.
  - Derecho a la garantía de no discriminación en lo referente a acceso al empleo, igual respeto de trabajadores no indígenas, asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, seguridad social y vivienda.
  - Derecho a adquirir una educación a todos los niveles en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.
  - Derecho a la educación en lengua indígena o en el idioma de cada pueblo.
- Derecho a que la autoridad responsable de la aplicación del Convenio asegure que existen instituciones para administrar los programas que afecten a los pueblos indígenas y de que estas dispongan de los medios necesarios para el cumplimiento de sus funciones y;
  - Derecho a que la aplicación de las disposiciones del Convenio sea sin menoscabo a los derechos y ventajas garantizadas en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

Los derechos mencionados con anterioridad, están encaminados a la protección de los integrantes de los pueblos y comunidades indígenas, en sus diversos aspectos, como los relativos al reconocimiento de sus usos, costumbres y cultura. Se busca la eliminación de prácticas discriminatorias y llegar a establecer condiciones de igualdad para mujeres y niños.

De igual manera, se tiende a una protección eficaz a sus territorios, recursos naturales y medio ambiente. Además, se propugna por un eficaz acceso a la justicia y una participación activa de los pueblos indígenas en la elaboración de las políticas estatales que los involucren.

Por último, también se trata de mejorar las condiciones de vida de los integrantes de las comunidades indígenas, al impulsar el acceso a la salud, vivienda, empleo y los elementos culturales que los identifican. Como se puede

constatar, la mayoría de los objetivos del Convenio en estudio, se encuentran plenamente retomados y reflejados en el artículo 2º constitucional.

En resumen, para el Doctor López Bárcenas, la obligación de nuestro país frente al Convenio 169, es la de “observar un comportamiento determinado que consiste en consultar y respetar a los pueblos indígenas, el resultado debe ser la salvaguarda de sus derechos y debe prevenirse la discriminación hacia ellos, conforme al artículo 2º, así como la violación a sus derechos específicos”.<sup>118</sup>

### **4.3 Constituciones de las Entidades Federativas**

A partir de la reforma al artículo 2º constitucional, con relación al reconocimiento de derechos indígenas, algunas entidades federativas han impulsado reformas a sus constituciones locales para adecuarlas a lo establecido en el precepto señalado.

Resulta oportuno hacer hincapié que cinco entidades ya reconocían el carácter pluricultural de sus habitantes en sus constituciones, que como señala el autor Isidro Olvera Jiménez, en su ponencia en el Seminario Internacional, *Constitución y Derechos Indígenas*, organizado por el Senado de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (los días 14 y 15 de marzo de 2001), los estados son: “Guerrero, con reforma en marzo de 1987, Chiapas y Oaxaca a partir de modificaciones publicadas, Querétaro con reformas en noviembre de 1990 e Hidalgo a partir de modificaciones publicadas en octubre de 1991”<sup>119</sup>. Lo anterior con fundamento en lo establecido con la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y anteriores, y lo regulado por el primer párrafo del artículo 4º constitucional (actualmente derogado).

---

<sup>118</sup> LÓPEZ BARCENAS, Francisco. Et. al. “Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México”. 2ª edición. Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C. México, 2002. p. 89

<sup>119</sup> Tomado de la página de Internet: [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx).

A continuación se mencionan las constituciones estatales que han sido modificadas para adaptarse a los preceptos reformados:<sup>120</sup>

<b>Ámbito/nombre</b>	<b>Última reforma en materia indígena</b>	<b>Contenido de la reforma</b>
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca	31/07/1998	Reconocimiento como pueblo indígena, autoadscripción, libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, preservación de su identidad cultural, tierra, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chihuahua	10/09/2005	Aplicación de sus sistemas normativos internos, tierra, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado.
Constitución Política del Estado de Hidalgo	13/10/1991	Preservación de su identidad cultural, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado.
Constitución Política del Estado de Quintana Roo	30/04/1997	Reconocimiento como pueblo indígena, libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, desarrollo.
Constitución Política del Estado de Yucatán	26/05/2005	Consulta y participación, desarrollo.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano	24/02/1995	Reconocimiento como pueblo indígena, autoadscripción,

<sup>120</sup> Tomado de la página oficial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx).

de México		libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, preservación de su identidad cultural, tierra, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.
Constitución política del Estado Libre y Soberano de Puebla	10/12/2004	Reconocimiento como pueblo indígena, autoadscripción, libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, preservación de su identidad cultural, tierra, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.
Constitución Política del Estado de Jalisco	29/04/2004	Reconocimiento como pueblo indígena, autoadscripción, libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, preservación de su identidad cultural, tierra, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.
Constitución Política de Sinaloa	09/05/2001	Preservación de su identidad cultural y acceso a la justicia del Estado.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango	22/02/2004	Reconocimiento como pueblo indígena, autoadscripción, libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, preservación de su identidad cultural, tierra, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo	16/03/1998	Acceso a la justicia del Estado.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco	15/11/2003	Reconocimiento como pueblo indígena, libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, preservación de su identidad cultural, tierra, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.
Constitución Política de San Luis Potosí	11/07/2003	Reconocimiento como pueblo indígena, autoadscripción, libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, preservación de su identidad cultural, tierra, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.
Constitución Política del Estado de Campeche	12/04/2006	Reconocimiento como pueblo indígena, autoadscripción, libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, preservación de su identidad cultural, tierra, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.
Constitución Política del Estado de Nayarit	21/08/1999	Reconocimiento como pueblo indígena, libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, preservación de su identidad cultural, tierra, consulta y

		participación, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.
Constitución Política del Estado de Veracruz	03/02/2000	Reconocimiento como pueblo indígena, libredeterminación y autonomía, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Guerrero	27/03/1987	Desarrollo.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Morelos	20/07/2005	Reconocimiento como pueblo indígena, autoadscripción, libredeterminación y autonomía, aplicación de sus sistemas normativos internos, preservación de su identidad cultural, tierra, consulta y participación, acceso a la justicia del Estado, desarrollo.

Con lo anterior, se constata que el reconocimiento de los derechos indígenas en las diversas entidades federativas, se encuentra desproporcionado al existir estados que han alcanzado el reconocimiento del sujeto de derecho como San Luis Potosí, Oaxaca, Querétaro y Durango; y otras que no reconocen ningún derecho como Aguascalientes, Baja California Sur, Coahuila, Colima, Distrito Federal, Guanajuato, Nuevo León, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas.

Por otro lado, el reconocimiento de los derechos en particular, es impreciso pues se encuentra limitado el alcance de los elementos que configuran cada derecho, por tanto, algunos sólo son aproximaciones que no tienen mecanismos para su ejercicio por ser disposiciones legales declarativas.

Las leyes locales reglamentarias específicas en materia indígena, son las siguientes:

- “Ley de Justicia Indígena del Estado de Quintana Roo (14 de noviembre de 1997)
- Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca (19 de junio de 1998)
- Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo (31 de julio de 1998)
- Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas (29 de julio de 1999)
- Ley de Derechos, Cultura y Organización de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Campeche (15 de junio del 2000)
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de México (10 de septiembre del 2001)
- Ley Reglamentaria del Artículo 9º de la Constitución Política del Estado sobre Derechos y Cultura Indígena de San Luis Potosí (13 de septiembre del 2003)
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Nayarit (18 de diciembre del 2004)
- Ley de Administración de Justicia Indígena y Comunitaria del Estado de San Luis Potosí (30 de mayo de 2006)
- Ley sobre los Derechos y el Desarrollo de los Pueblos y las Comunidades Indígenas del Estado de Jalisco (11 de enero de 2007)
- Ley de Justicia Comunal del Estado de Michoacán de Ocampo (30 de marzo de 2007)
- Ley General de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Durango (22 de julio de 2007)
- Ley de Derechos y Cultura de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Querétaro (27 de julio de 2007)
- Ley de Derechos y Cultura Indígena del Estado de Baja California (26 de octubre de 2007)”<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Idem.

Los citados ordenamientos jurídicos locales, representan esfuerzos por hacer palpables las reformas constitucionales del 2001, como puede observarse, los avances en materia indígena, se dan en algunos estados con mayor presencia de población indígena (como son Chiapas y Oaxaca).

Predominan las reformas a las leyes de derechos y culturas de los diversos pueblos indígenas en el país, así como las relativas a la administración de justicia. Sin embargo, al día de hoy son sólo doce entidades federativas (Quintana Roo, Oaxaca, Chiapas, Campeche, Estado de México, San Luis Potosí, Nayarit, Jalisco, Michoacán, Durango, Querétaro y Baja California) las que han adaptado su legislación en beneficio de las comunidades indígenas que se encuentran en su jurisdicción.

#### **4.4 Usos y Costumbres**

La existencia y vigencia de los sistemas normativos indígenas es el fenómeno que plantea la necesidad de su reconocimiento y convivencia con el sistema jurídico estatal en un marco de pluralismo jurídico. Por ello, se considera pertinente precisar algunos aspectos sobre el tema.

En razón de la trascendencia del derecho consuetudinario indígena, a continuación explicaré con un ejemplo, la importancia de los usos y costumbres, con el llamado *sistema de cargos*.

En primer lugar, y recordando lo comentado en el Capítulo 1, hay que atender al concepto de derecho consuetudinario, que para el Doctor Rodolfo Stavenhagen, citado por el autor José Manuel Teodoro Méndez, en su artículo *La Influencia de los Usos y Costumbres Indígenas en el Sistema de Cargos*, constituye “un conjunto de normas legales de tipo tradicional, no escritas ni codificadas, distintas del derecho positivo vigente en un país determinado”.<sup>122</sup>

---

<sup>122</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. “Los Derechos de los Pueblos Indios y la Cuestión Agraria”. Porrúa. México, 2005. p. 265

La Constitución establece en su artículo 2º, apartado A, fracción II, que las comunidades indígenas podrán aplicar sus propios sistemas normativos, respetando las garantías individuales y los derechos humanos, para lo cual la ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes de dichos sistemas; de igual manera, y para entender el tema en cuestión, hay que referirse al contenido del artículo 24, que estipula que todo hombre es libre para profesar la creencia religiosa que más le agrade, siempre que no constituya un delito o falta penados por la ley.

A pesar de ello, es posible que el sistema de cargos de algunas comunidades indígenas, incremente el antagonismo entre éstos dos órdenes jurídicos, los usos y costumbres de las comunidades indígenas, con las normas jurídicas estatales y federales; pese a ello, existen etnias que han logrado armonizar estos dos órdenes, sin perder su identidad.

El sistema de cargos consiste, como señala el Doctor Carlos V. Urbalejo Guerra, en su artículo *El Sistema de Cargos desde la Antropología Jurídica: el caso Tzotzil en Chiapas, México*, “en puestos de carácter político (estructura constitucional municipal) y en cargos de carácter religioso mantenimiento y cuidado de la iglesia, así como la celebración de las fiestas de los santos católicos). Los cargos religiosos requieren de un importante gasto económico individual para sustentarlo, no así el puesto político. Todo miembro adulto de la comunidad tiene que participar en éste sistema, generalmente por un año, iniciándose en cargos de carácter religioso antes de acceder a un puesto político. Al final de éste proceso jerarquizado de puestos y cargos, el indígena es considerado *principal* dándole prestigio y autoridad dentro de la comunidad”.<sup>123</sup>

No reconocer que la estructura del sistema de cargos enfrenta en la actualidad problemas al interior de cada comunidad, es negar al indígena su capacidad de adaptarse a nuevos tiempos y realidades, en donde son ellos mismos quienes deciden su quehacer económico, político y sociocultural.

---

<sup>123</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. Op. cit. p. 147

Durante largo tiempo a las comunidades indígenas se les negó el poder decidir su proceso social, tanto en lo individual como en lo colectivo.

El denominado sistema de cargos o la jerarquía cívico-religiosa, nunca ha permanecido estática, sino al igual que los grupos humanos que lo desarrollan, se encuentra en constante cambio y transformación, ajustándose a las influencias sociales, tanto internas como externas, cumpliendo el papel fundamental de estructurar la organización de los distintos grupos de acuerdo a sus elementos que lo identifican, los cosmogónicos y culturales.

Debido precisamente a los cambios e influencias en dicho sistema, y como refiere el autor José Manuel Teodoro Méndez, en el artículo citado, la jerarquía mencionada “ha sido desarticulada en algunas regiones, por lo que suele encontrársela dividida, es decir, los cargos políticos tradicionales o étnicos, integrándose a sistemas municipales y estatales; y los cargos religiosos, aunque muy influenciados por el catolicismo, desarrollándose en una especie de síntesis cultural, que combina elementos tradicionales con modernos.”<sup>124</sup>

Dentro de las características de lo que se denomina el *cargo*, se encuentran lo que se considera el compromiso y la responsabilidad que un miembro activo del grupo social, debe desempeñar como parte fundamental de los roles establecidos, y que puede implicar trabajo extra no remunerado. Para el autor Teodoro Méndez, “el cargo se nos muestra como la actividad a la que se compromete el *carguero* que lo asume y conlleva a una serie de derechos y obligaciones marcados por la costumbre. El desarrollar las funciones correspondientes al cargo, desde la lógica y perspectiva de los indígenas, implica un compromiso no sólo con la sociedad, sino también con las divinidades, aún tratándose de los cargos políticos, ya que en la mayoría de las comunidades indígenas, el acceso a los cargos religiosos va relacionado con los políticos, es decir, se escala en ambas jerarquías”.<sup>125</sup>

---

<sup>124</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. Ob. cit. p. 257

<sup>125</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. Ob. cit. p. 259

Por tanto, el cargo confiere poder y sabiduría para quien lo ejerce, siendo legitimado por la costumbre. Además, ocupar un cargo implica forzosamente un compromiso y una responsabilidad establecidos por los referentes comunitarios, denotando la funcionalidad y operatividad de los sistemas indígenas, lo que lleva a desarrollar una serie de obligaciones que deberán realizarse de acuerdo a las normas no escritas y que estarán vigiladas por los demás miembros de la comunidad, quienes tienen la facultad de decidir la destitución, en caso de que quien desempeñe el cargo, no se apegue a las costumbres comunitarias.

Hoy en día, se cuestiona la subsistencia del sistema de cargos, donde hay una resistencia al cambio de un sector de la comunidad indígena, que siendo mayoría, impone una religión a la minoría (como el caso de la conversión al protestantismo en las comunidades tzotziles). Por ello, se argumenta que a través de éste sistema, se ha estructurado el poder comunal, propiciando la estratificación social y la refuncionalización del cacique indígena.

Lo anterior ha provocado, siguiendo al Doctor Urbalejo Guerra, que la imposición de cargos de carácter religioso “derive en la confrontación interétnica, debido a que el indígena rechaza seguir participando en el mencionado sistema. Este hecho implica dilucidar porque a través de conservar los usos, costumbres y tradiciones, se ha generado toda una serie de acontecimientos de carácter económico, político, cultural y religioso hasta llegar a las expulsiones poblacionales”.<sup>126</sup>

Por otro lado, la intolerancia religiosa ha sido el arma fundamental para justificar el poder de las autoridades comunales a través del sistema de cargos, que en todos los casos maneja la organización político-religiosa en función de controlar la vida económica y sociocultural de la comunidad.

En algunas comunidades, los cargos son obligatorios para todos los integrantes de la comunidad, independientemente si están o no de acuerdo en

---

<sup>126</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. Ob. cit. p. 151

ocuparlos. Se ha llegado a castigar a quienes se niegan a cumplir con sus obligaciones de grupo, ya sea con penas severas, castigos económicos o incluso, la expulsión de sus comunidades.

Bajo ésta perspectiva, el problema adquiere tres caras, que señala el Doctor Urbalejo Guerra en su artículo citado: “primero la defensa de la costumbre por parte de las autoridades indígenas llamadas tradicionalistas, en contra de los indígenas conversos al protestantismo llamados evangélicos, lo cual ha provocado la expulsión comunal por supuestos motivos religiosos. Segundo, el problema legal, que implica las expulsiones por supuestos motivos religiosos, apelando al derecho consuetudinario de la comunidad; tercero, la discusión en torno a la autonomía indígena, en donde figuran propuestas, que van, desde la creación de regiones autónomas pluriétnicas, hasta la autodeterminación comunal”.<sup>127</sup>

En el primer plano, el problema aparece como una condición indispensable en defensa de la costumbre, en donde ninguna autoridad externa a la comunidad debe ni puede intervenir. En el segundo caso, el problema tiene dos aspectos, la creciente demanda por el pleno respeto a las formas de organización de las comunidades indígenas y la vigencia del Estado de derecho y el respeto de las garantías individuales de los disidentes. El tercer asunto, arroja el problema que enfrenta al establecimiento real y concreto de la llamada autonomía indígena cuyas definiciones, propuestas y contenidos aparecen inconsistentes con todos los hechos y principios reguladores existentes en las comunidades indígenas (en este caso la tzotzil).

El hecho real que se generó es que como aclara el Doctor Urbalejo Guerra, “el indígena tzotzil cambia su forma de organización religiosa, por la carga económica que representa mantener los usos, costumbres y tradiciones comunales a través del llamado sistema de cargos. Ante esta realidad, el indígena tzotzil busca no solamente mejores condiciones de vida, sino evitar ser el mercado cautivo que este sistema implica. Así, una de las formas que el

---

<sup>127</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. Ob. cit. pp. 151-152

indígena tzotzil encontró para evitar su deterioro económico, ha sido optar por una religión que no implique gastos y la permanente sujeción a los dictados de las autoridades, las cuales bajo el amparo de defender la costumbre expulsan al tzotzil de su comunidad por supuestos motivos religiosos”<sup>128</sup>

Con lo anterior, se afirma que en la práctica diaria, el problema de la intolerancia religiosa y por ende, las expulsiones comunales del converso al protestantismo, no parecen tener solución. Al no estar sancionada la intolerancia religiosa en el derecho mexicano y ser un sistema normativo en la comunidad, la garantías individuales y los derechos humanos, seguirán sin tener efectos jurídicos, por lo menos, en lo que acontece en el caso de las etnias tzotziles.

El sistema de cargos es un tema que va de la mano con la elección de representantes en las comunidades indígenas. Si bien es cierto que en la mayoría de las poblaciones étnicas eligen a sus autoridades de acuerdo a sus usos y costumbres en el caso del reconocimiento de las autoridades indígenas, éstas son legitimadas por sus respectivas sociedades y seleccionadas mediante mecanismos democráticos, como es el caso de las asambleas y el voto directo, teniendo éstas que ser reconocidas por autoridades municipales o gobiernos de los estados, que se rigen por un sistema de derecho distinto.

Las formas de elección tienen variación, por ejemplo, cuando son los *principales*, quienes tienen la responsabilidad de elegir directamente entre los miembros de la comunidad a quienes ocuparan los cargos y cuya designación es respetada por todos. Hay otros casos en donde en una asamblea comunitaria, se eligen a las personas para ocupar los puestos, mediante la propuesta y el voto directo. Por otra parte, existen comunidades donde se solicita voluntariamente participar en un cargo, sobre todo en los religiosos, que están dedicados a los santos patronales, conocidos como mayordomía.

---

<sup>128</sup> Idem.

Los distintos estudios sobre el sistema de cargos, ponen en evidencia una amplia gama de mecanismos de elección de autoridades, tanto civiles como religiosas; que dependen del grupo étnico de que se trate y de sus formas de organización político-económicas, sus niveles de integración al sistema federal, estatal o municipal, o por su parte, de sus formas tradicionales de elección.

Son en consecuencia, muy comunes las contradicciones y conflictos que se suscitan entre las autoridades tradicionales y las municipales, que incluso pueden ser miembros de una misma comunidad y pertenecientes a la misma etnia, pero regidos por dos sistemas de derecho. Dicha situación ha generado, en opinión del autor José Manuel Teodoro Méndez, “que en algunas comunidades desaparezcan los cargos políticos tradicionales y sólo rijan los poderes establecidos por los mestizos, creando fracturas a la identidad y cosmovisión étnica, y quedando sólo los cargos religiosos.”<sup>129</sup>

En resumen, la costumbre reproduce los componentes étnicos (lengua, festividades, rituales, mitos, organización familiar, estructuras de parentesco, formas políticas de regirse, manifestaciones culturales, entre otros) y conforma una cultura fundamentada en una cosmovisión e identidad particulares; en consecuencia, se constata entonces, que ésta es dinámica, se modifica, transforma, adecuándose a la realidad y movilidad social.

El estudio del sistema de cargos y en general, del derecho consuetudinario indígena, en un contexto constitucional es esencial, dado que el reto es conciliar la justicia ordinaria oficial con los usos y costumbres indígenas, y de manera específica, con los poderes judiciales, que enfrentan el desafío de administrar justicia en los términos que disponga la ley; todo con la única finalidad de arribar a una verdadera integración del país.

---

<sup>129</sup> DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. Ob. cit. p. 261

## CONCLUSIONES

1. En mi opinión, el tema trascendental en cuanto al estudio de los pueblos y comunidades indígenas, consiste en el reconocimiento constitucional de sus derechos, debido a que representa un proceso que enfrenta dos visiones del México actual: la que lo considera como un país mestizo o monocultural; y por otro lado la vertiente que lo considera como una sociedad pluricultural.

La primera vertiente a mi consideración, se encontraba basada en un proyecto de nación que negaba implícitamente la diversidad cultural, y la segunda se funda ahora en la comprobación histórica de una heterogeneidad cultural.

En mi perspectiva, la constitucionalidad de los derechos indígenas no ha constituido nunca una problemática de naturaleza exclusivamente jurídica, debido a que comprende también otros ámbitos, como el político, social, económico y cultural.

Hasta hace poco tiempo, las relaciones en todos los ámbitos de la sociedad, habían funcionado sin tener en cuenta las necesidades y el desarrollo integral de los pueblos indígenas. Para mejorar tales circunstancias, se debe de hacer referencia a un pluralismo cultural, que tiene como presupuesto que si la norma constitucional es funcional, la nación mexicana entonces, ya no será entendida como una mezcla de dos razas que dé origen a una tercera, sino que debe entenderse ahora como una pluralidad de culturas.

Por otro lado, considero que debe hacerse referencia a una pluralidad jurídica, que puede intensificarse cuando en un mismo país la organización estatal es de carácter federal, coexistiendo por una parte, un derecho federal y varios derechos estatales, y por otra, los derechos consuetudinarios de una diversidad de comunidades indígenas pertenecientes a diferentes etnias.

En el caso de nuestro país, la postura del Estado es dejar en claro que él es el encargado de crear el derecho, y por otro lado, a las comunidades indígenas se les reconocen ciertos derechos, siempre y cuando éstos no afecten la estructura base jurídica y política de la nación, así como la esfera de las garantías individuales y los derechos humanos de toda la sociedad en general, por tanto, se puede afirmar que el derecho indígena es de origen consuetudinario y se encuentra subordinado al derecho del Estado.

Es por tanto, que en éste punto concluyo que los derechos indígenas reconocidos y garantizados en la Constitución encuentran su fundamento en su condición de pueblos, colectividades distintas al resto de la población, con cuya existencia se da forma a la pluriculturalidad de la nación mexicana. Son derechos colectivos, porque de manera individual no se pueden ejercer, ello significa que los indígenas, en lo individual, poseen los mismos derechos que el resto de la población del país, pero en lo colectivo, por formar parte a un pueblo étnicamente diferenciado del resto de la población, tienen también el derecho de vivir y desarrollarse como tales, lo que se traduce en la libre determinación, en poseer sus propias instituciones económicas, sociales, políticas y culturales, además de un territorio dónde desarrollarse, porque no tiene una utilidad que en las leyes se enuncien todos éstos derechos, sino se establecen al mismo tiempo las condiciones para su pleno ejercicio.

En cuanto al reconocimiento constitucional de los derechos indígenas, no obstante que no satisface las expectativas de diversos actores determinantes en la problemática indígena, es un proceso vivo, perfectible política y jurídicamente a la luz de las insuficiencias que la propia realidad señale, específicamente, en función de las necesidades concretas de los indígenas.

**2.** Desde mi perspectiva, la situación actual de las comunidades indígenas y su papel en la vida activa del país, han convertido el tema de los derechos indígenas en un asunto de interés general, debido a la importancia y al auge que han concentrado en los últimos años, ello en relación al alcance multicultural de las sociedades contemporáneas.

Como ha quedado explicado en el Capítulo 2º, hacia la mitad del siglo XX, se da inicio a la regulación jurídica en la cuestión indígena, pero se da por la vía de la legislación secundaria (como las leyes del Instituto Nacional de Antropología e Historia, del Instituto Nacional Indigenista, así como las referentes a las materias penal, agraria y de desarrollo social), donde el Estado fungía en un papel tutelar y proteccionista.

Es hasta entrados los años cincuenta, que el llamado indigenismo adquiere una nueva dimensión, debido sobre todo a los movimientos internacionales, constituyendo el primer esfuerzo el Convenio 107 de la OIT, seguido del 169, redefiniendo la actitud que deben tener los Estados frente a los pueblos indígenas que habitan en sus territorios. Se subraya la necesidad de contar con la participación de éstos en las políticas y programas que de cualquier forma afecten sus vidas y organización social. Sin duda, este hecho fue el primer paso para alejar las prácticas tutelares y proteccionistas, acercándose hacia la autonomía y la libre determinación indígena.

En resumen, el estudio del tema en las últimas décadas, se encontraba en un segundo plano, en razón de que sobre todo en países en camino de lograr la democracia, como el caso de México, los intereses sociales se enfocaban el crecimiento político y económico; el impacto del tema indígena en materia constitucional es reciente, sobre todo en cuanto su regulación jurídica.

El reconocimiento en mi opinión tardío, de los derechos indígenas, se da con la efímera reforma al artículo 4º constitucional en 1992. Tan sólo dos años después, el 1º de enero de 1994, se da la insurrección indígena en el estado de Chiapas, a través del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, que propugnaba por un reconocimiento de los derechos indígenas, la existencia de una diversidad étnica y la autonomía de dichas comunidades.

Es entonces cuando se adquiere una nueva conciencia de la problemática indígena, y el gobierno federal firma los Acuerdos de San Andrés Larráinzar, en 1996, aceptando por primera vez el reconocer el derecho a la libre determinación y a la autonomía. Después vendrían las propuestas de la

COCOPA y la de los diferentes partidos políticos, finalmente en diciembre del 2000, el presidente Vicente Fox, presenta una iniciativa de reforma constitucional, con el Senado como Cámara de Origen.

Por su parte, me parece oportuno señalar que el movimiento indígena actual no reivindica un pasado étnico único, sino que después del movimiento zapatista, ha madurado en distintos grados de procesos de politización, con una visión cada vez más clara de su destino. Ello no quiere decir que antes del movimiento zapatista en Chiapas, las luchas indígenas no tuvieran objetivos y rumbo, sino que se han perfeccionado, encontrando nuevas rutas por recorrer. Los líderes indígenas tienen una mayor participación y un mejor conocimiento de las leyes que les atañen, en razón de que la problemática que padecen, trasciende sus regiones y territorios. El hecho de que el movimiento zapatista se colocara en el ámbito nacional e internacional, hace hincapié en ese proceso de maduración y politización con el que se han identificado muchos grupos étnicos internos y de Latinoamérica.

Es un hecho que las demandas indígenas no caducan o se pierden, sino que al no ser alcanzadas o cumplidas, se fortalecen con nuevos mecanismos de lucha y vías de solución, estableciendo nuevos vínculos, no sólo con el gobierno, sino con toda la sociedad, que en la actualidad ha tenido un papel determinante en el fortalecimiento de la vida democrática. El vínculo a que hago referencia, requiere de una interacción social y un intercambio de ideas, en un marco de tolerancia política, producción y repartición de la riqueza de una manera más equilibrada, así como una libre determinación para decidir su desarrollo. Todo lo anterior, si se aplica, conducirá a una autonomía indígena, cuya aspiración, es que los propios indígenas accedan a una de sus principales demandas: una democracia real y efectiva.

La construcción de un proyecto de nación verdaderamente democrático, debe formar parte de un propósito común, sustentándose y legitimándose en una cultura política participativa e incluyente, donde se concilien los diversos intereses en beneficio de la mayoría.

**3.** En mi opinión, las constantes presiones de diversos grupos sociales, derivaron en las modificaciones constitucionales del 14 de agosto de 2001, conocidas como la reforma en materia indígena, transformando a los artículos 1º, 2º, 4º, 18 y 115.

En la citada reforma, desde mi punto de vista, constituyó un acierto incluir en el artículo 1º, la prohibición de discriminación, especificando los motivos de los grupos más vulnerables a cualquier forma de exclusión, marginación o desprecio por sus derechos; tal disposición no resulta limitativa a los individuos indígenas, sino que es más amplia y protege a toda la población en general.

El tema de la discriminación es importante, porque al asumir responsablemente el derecho a la diferencia, significa no limitarse a declarar la tolerancia como un recurso retórico. Ante la evidencia de expresiones y prácticas discriminatorias contra los pueblos indígenas y otros grupos de la población, hacen falta políticas públicas y acciones positivas que propicien un trato igualitario y combatan el racismo.

Por otra parte, y como ya lo he explicado con anterioridad, se logra definir en todo el artículo 2º constitucional, lo concerniente a la materia indígena, precisando los derechos de los pueblos indígenas. Tal precepto queda dividido en dos apartados, conteniendo el primero de ellos disposiciones tendientes a garantizar la libre determinación y autonomía de los pueblos y comunidades indígenas. En su segundo apartado, se enlistan medidas que deberán realizar las autoridades federales, locales y municipales, promoviendo la igualdad de oportunidades, eliminando prácticas discriminatorias.

El artículo 4º, que contenía un pequeño apartado destinado a la población indígena, se suprime, para quedar únicamente lo relacionado a la igualdad del hombre y la mujer, así como otros derechos tendientes a asegurar una vivienda, salud y un medio ambiente adecuados para los mexicanos, así como protección por parte del Estado a la niñez.

En el artículo 18 constitucional, se aborda la cuestión del traslado o internamiento de presos a centros próximos a su domicilio, aquí la reforma afecta a toda la población, sea indígena o no; lo anterior quedó establecido en un párrafo sexto de nueva creación.

Por su parte, en el artículo 115 constitucional, se agregó a la existente fracción III un último párrafo, que establece que las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse, en los términos que disponga la ley.

Los dos últimos preceptos señalados, resultan en mi opinión importantes, en cuanto al tema en estudio, sobre todo porque en el primer caso la finalidad es la de garantizar derechos a los indígenas en materia penal, con una prerrogativa significativa si llegan a ser inculcados y tengan que cumplir una condena. En el segundo precepto y aunque la reforma no es del todo explícita, se hace referencia al ámbito municipal y el derecho de asociación y coordinación de las comunidades indígenas, con la finalidad de obtener beneficios económicos.

**4.** En cuanto al apartado A) del artículo 2º constitucional, considero que contiene derechos de autogobierno para los pueblos indígenas al concederles autonomía para decidir en sus formas internas de convivencia y su organización social; aplicar sus propios sistemas normativos; limitando dicha aplicación a las garantías individuales, los derechos humanos, y en particular, a la dignidad e integridad de las mujeres.

Se regula por otro lado, la elección por usos y costumbres de sus propias autoridades para el ejercicio del gobierno interno, se trata de proteger y preservar las lenguas y los demás elementos de su cultura e identidad, además del acceso a la jurisdicción del Estado. En el mismo apartado se propugna por una conservación del hábitat, el acceso a la propiedad y a la tenencia de las tierras.

Un acierto de la reforma, desde mi punto de vista, fue que se precisaron los conceptos de pueblos y comunidades indígenas, indicando los criterios para su reconocimiento, de tal manera que se eviten confusiones en la interpretación y aplicación de las nuevas disposiciones constitucionales y legales a los sujetos de tales derechos. De no haber hecho lo anterior, se hubiera provocado que cada constitución local realizaría su interpretación o concepción particular, causando diferencias entre las entidades federativas, conduciendo a probables formas de discriminación entre las propias etnias.

Una ventaja más de la reforma, en mi opinión, se refleja en permitir que las constituciones de cada estado, establezcan las características de libre determinación y de autonomía “que mejor expresen las situaciones y aspiraciones de los pueblos indígenas en cada entidad” a partir de una uniformidad constitucional federal; lo anterior, implica el reconocimiento del federalismo y de la diversidad étnica existente en el país. Si se hubiere homogeneizado a todas las etnias del país sin respetar sus diferencias propias, se habría llegado a una forma de discriminación intraétnica.

Hay que un punto trascendental de la reforma, me refiero a la autodeterminación, recordando que por ésta se entiende el abandono de políticas hegemónicas (populistas, paternalistas) y la creación de nuevos espacios en los que las poblaciones indias definan los gobiernos y formas de administración y organización más acordes con su reproducción sociocultural.

Por otro lado, la autonomía, un elemento en mi opinión también de indiscutible importancia en la reforma, trae consigo que la reproducción de las sociedades indígenas se rija económica, social y culturalmente con el ejercicio pleno de sus derechos históricos, con las intermediaciones de la sociedad nacional que corresponden a la formación social mexicana.

**5.** Ahora bien, considero que el apartado B) del artículo 2º constitucional, sintetiza las previsiones de las autoridades federales, locales y municipales, en cuanto a que están obligadas a impulsar el desarrollo regional de las zonas

indígenas y mejorar su economía local, constituyendo tal circunstancia un compromiso del Estado mexicano, y no una dádiva asistencial.

Para garantizar el desarrollo humano de los integrantes de las comunidades y pueblos indígenas, opino que se deberá sobre todo incrementar los niveles de escolaridad, asegurando el acceso a los servicios de salud, al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de la vivienda de las comunidades indígenas.

Se propicia también afortunadamente, la incorporación de la mujer indígena a un desarrollo integral. Por otro lado, se trata lo relativo a la extensión de las redes de comunicación, para integrar a los grupos indígenas a una sociedad que día a día utiliza la tecnología como una herramienta ordinaria en las tareas cotidianas.

Se fomenta el apoyo a las actividades productivas para lograr un desarrollo sustentable de los pueblos indígenas; así como la protección de los migrantes indígenas. Por último, se incluye la participación de las comunidades indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

En lo referente al ámbito de los programas y políticas públicas, es importante mencionar que se requiere de un innovador esfuerzo, para que la observancia de los derechos de los indígenas se traduzca en el mejoramiento de sus condiciones de vida. En este campo, conviene aumentar los niveles de colaboración y coordinación de los tres niveles de gobierno y generar los instrumentos necesarios para que los recursos disponibles sean dirigidos hacia las más urgentes necesidades de la población indígena.

**6.** Un punto clave dentro del tema que me ocupa, lo constituye el hecho de que en las comunidades indígenas dispersas a lo largo y ancho del país, se siguen practicando formas propias de autogobierno y rigiéndose por sus sistemas normativos, que han evolucionado desde los tiempos precoloniales conocidos como usos y costumbres.

El tema de la armonización entre el sistema jurídico nacional y el subsistema indígena, actualmente adquiere una proyección colectiva, ante las dudas que se puedan originar sobre la compatibilidad de un uso y costumbre indígena con los derechos fundamentales, dentro de las disposiciones institucionales y normativas del Estado, creando con lo anterior posibles conflictos prácticos de aplicabilidad de tal disposición.

Es importante recordar que el término usos y costumbres, no se refiere a un código informal de creencias religiosas, culturales y sociales, sino a como ya se ha explicado en el contenido del presente trabajo, a un sistema de normas colectivas que ha sido integrado en las comunidades indígenas tras siglos de historia, es un sistema que como todos, no es infalible, pero que ha probado su flexibilidad, coherencia y capacidad de coexistir con el Estado moderno.

Como se ha manifestado en el desarrollo del Capítulo 4, en el derecho consuetudinario indígena, existe la figura del sistema de cargos, que constituye en mi opinión una forma bastante interesante y compleja de autogobierno local, una institución política religiosa existente en muchas comunidades indias. Dicho sistema está conformado por un cierto número de cargos, como su nombre lo indica, o responsabilidades comunitarias, reconocidos y respetados por los miembros de la comunidad.

Los cargos políticos incluyen desde alcalde, regidores, encargados de educación y jueces, hasta los primeros escalones de policías y mensajeros. Por su parte, los puestos religiosos son más difíciles de entender, debido a sus títulos, porque no tienen contrapartes políticas conocidas en comunidades donde no hay sistema de cargos y están profundamente vinculados a los rituales comunitarios de la Iglesia. Sus funciones incluyen cuidado y limpieza de la iglesia y encargado de la figura del santo, entre muchas otras. Estos cargueros organizan y patrocinan las fiestas religiosas, que constituyen el medio principal para el desarrollo y conservación de la identidad y cohesión comunitarias, los cargos religiosos tienen peso en el sistema político de autogobierno local, representan poder y prestigio dentro de la comunidad junto con los cargos políticos. En muchas comunidades indígenas, el sistema de

cargos también integra los puestos de comisario asociados con bienes comunales o ejidales.

Aún y como puede constatarse actualmente, que en lugares en donde el sistema de cargos ha empezado a desintegrarse, la asamblea comunitaria sigue funcionando para la toma de decisiones básicas en la comunidad. El crecimiento demográfico, el desarrollo del protestantismo, las migraciones y la crisis económica son otros factores determinantes en el debilitamiento del sistema de cargos.

Considero que las diferencias entre el autogobierno indígena y los sistemas político-jurídico occidentales son profundas. Sin embargo, estas diferencias dan la clave para entender la identidad indígena. En comunidades donde las decisiones se toman por consenso, en las asambleas, la comunidad misma sale fortalecida y reafirmada. En estos procesos, la meta principal es la cohesión de la comunidad en su conjunto así que se hace todo lo posible para integrar la postura minoritaria al proceso. Son aspectos del sistema de cargos y los sistemas normativos indígenas que constituyen una defensa de los pueblos indios contra la asimilación de sus culturas y que permiten el desarrollo de mecanismos comunitarios de solidaridad.

La importancia del tema a que me refiero se basa sobre todo en el hecho de que en muchas comunidades indígenas el sistema de cargos refuerza la solidaridad entre familias y vecinos, en razón de que éstos tienen que asumir una parte del trabajo cotidiano del carguero. Aquí cabe destacar la figura del tequio, que funciona como un mecanismo de sobrevivencia de la misma comunidad.

El sistema de cargos, desde mi postura, constituye como todo lo humano, un proceso dinámico y no el resultado de tradiciones congeladas en el tiempo ni de la imposición de un esquema hecho desde afuera. El sistema en mención, como se vive y se desarrolla en las comunidades indígenas de México, ejemplifica la interacción evolucionante entre visiones diversas en la misma sociedad.

En muchos pueblos indígenas, la defensa del sistema recae tanto en la tradición como en su vigencia hoy en día, como en esta solicitud para mantener el régimen de los usos y costumbres de cada grupo étnico.

7. Una de las propuestas que planteo en el presente trabajo, es la de adicionar una fracción XXIX-Ñ al artículo 73 constitucional, otorgando facultades al Congreso de la Unión para legislar en materia indígena; estableciéndolo de la siguiente manera:

- Propuesta:

### Sección III

#### De las Facultades del Congreso

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

Fracción XXIX-Ñ: “Para expedir leyes en materia indígena, estableciendo objetivos para el crecimiento, participación, protección e integración de dichas comunidades en la vida nacional. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de desarrollo y avance de las etnias indígenas, promoviendo la participación de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias”.

La reforma que formulo al artículo 73 de la Constitución, consiste en la importancia del reconocimiento y protección a los derechos de las comunidades indígenas salvaguardando con ello, su cultura, usos, costumbres y derechos, pero sobre todo, su calidad de vida ante un mundo cada vez más cambiante y globalizado.

En mi opinión, el fin de la reforma propuesta es que se alcancen objetivos claves y tangibles a corto plazo, tales como acceso de la población indígena a la educación, erradicando totalmente el analfabetismo.

También se pretende con la propuesta, hacer más factible la eliminación de prácticas discriminatorias, que vulneran las garantías individuales y los derechos humanos. Además de alcanzar otros objetivos de suma importancia,

como son: vivienda, salud, alimentación, mejoramiento de la economía y oportunidades de empleo, evitando así los altos índices de migración indígena.

**8.** Una propuesta más en mi opinión que es indispensable para mejorar las condiciones de vida de los pueblos indígenas, consiste en crear una Ley Reglamentaria del artículo 2º constitucional, estableciendo en tal ordenamiento, una amplia protección y respeto de las comunidades indígenas; así como los lineamientos a seguir para la preservación, defensa y reconocimiento de los derechos, cultura y organización de los pueblos indígenas.

De igual manera, en la reforma que propongo se regularían de manera específica y detallada los mecanismos para lograr igualar las condiciones y calidad de vida de las etnias indígenas con el resto de la población, creando para tal efecto órganos especializados en materias tales como: educación, vivienda, salud, economía, y acceso a la justicia.

**9.** Un tema que desde mi postura requiere de una atención específica y puntual en cuanto a su importancia, es la situación de la mujer indígena, debido a la vulnerabilidad y exposición a la que se encuentra sometida, ello en razón del rol que desempeña en las comunidades en que habita. Su manera de vida, el papel en el que actúa debido a los usos y costumbres, tradiciones y cultura propios de cada región, hacen que la protección que se brinde a los grupos indígenas, se concentre aún más en la calidad de vida de las mujeres indígenas.

Lo anterior, se traduce en mi opinión, en una lucha por la igualdad de la mujer en el orden laboral, en las oportunidades educativas y de participación política, y en todos los ámbitos de la vida social, motivo por el cual el Estado debe adoptar medidas afirmativas para compensar la desigualdad existente; para combatir la violencia sexual e intrafamiliar y proteger los derechos reproductivos de las mujeres.

**10.** Un verdadero acceso a la justicia de las comunidades indígenas en la actualidad, es un punto que se distingue por su importancia, debido a que va aunado al manejo de los usos y costumbres de cada región, donde se debe de poner especial atención, en razón del límite entre la armonía entre el derecho nacional y la autonomía de gobierno de los pueblos indígenas.

En dicho apartado, considero que el tema de la soberanía nacional entra sin lugar a dudas a coalición, porque surgen interrogantes sobre si se está vulnerando, si por dar respeto y autodeterminación a las comunidades indígenas, se dejan de lado principios básicos de gobierno, en que se funda toda la estructura del Estado. Aquí lo que se debe dejar en claro es que la soberanía del Estado mexicano es incluyente, porque además de otorgar autonomía a las entidades federativas se reconoce tal prerrogativa a los pueblos indígenas.

Dentro del sistema representativo federal y local, deberá entenderse que en su formación y ejercicio, tienen que participar los pueblos con representantes propios elegidos con base en sus propios procedimientos electorales.

Es por tanto que afirmo que la Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y comunidades indígenas a la libre determinación y en consecuencia, a la autonomía, para acceder plenamente a la jurisdicción del Estado. Este mandato marca la pauta para el establecimiento de los criterios y mecanismos generales de coordinación jurisdiccional con las instituciones de impartición de justicia federales y locales.

El Estado conserva el monopolio de la producción y aplicación de las normas y en ejercicio del mismo organiza su funcionamiento reconociendo, por ejemplo, con las jurisdicciones indígenas, que parte de su población existente en su territorio por ser culturalmente diferente se les aplicarán las normas aprobadas por dichas poblaciones. Las demás normas aprobadas a nivel federal y local se aplicarán por parte de las autoridades correspondientes en territorios indígenas en coordinación con las autoridades de los pueblos indígenas.

En mi opinión, para evitar conflictos entre el derecho nacional y el consuetudinario el Estado debe reconocer y elaborar, con la participación de los pueblos indígenas, los principios normativos conceptuales y funcionales del derecho indígena, en general a nivel federal por el Congreso de la Unión y en particular, a nivel local por los congresos de las entidades federativas. En este ejercicio legislativo tendrá que establecerse las competencias de las jurisdicciones federal, local y la indígena; todo ello con la finalidad de que las contradicciones puedan ser canalizadas respetando los contenidos culturales implícitos y explícitos en las conductas que se pretendan regular en las diferentes jurisdicciones.

**11.** Por último, concluyo que es importante llegar a conocer la realidad social, económica, política y cultural actual de los pueblos indígenas, los avances que se han logrado con las reformas constitucionales de los últimos años, si se han concretizado mejorías y llegar a acuerdos sobre los puntos en donde se requieren mayores esfuerzos para mejorar la situación de la población indígena.

Desde un punto de vista político y normativo, las reformas en materia indígena representan a mi consideración un avance en el camino hacia el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas en nuestro país, pero la integración efectiva de dichas comunidades al desarrollo social y político en México, no se logrará con enunciados de carácter declarativos que trazan escenarios de convivencia social ideal. La realidad de la nación mexicana como única e indivisible, requerirá de eficiencia y talento político tanto del Estado, de los pueblos indígenas y de la sociedad en su conjunto.

Se requiere desde mi perspectiva, de un estudio profundo, de análisis y confrontación con la realidad, con la finalidad de conocer y combatir los verdaderos problemas que han impedido erradicar la discriminación, el analfabetismo y la desigualdad social en este sector de la población nacional.

Considero que la utilidad de un estudio en esta materia, se basa primordialmente en atacar y conocer de frente un problema que afecta a un gran sector de la población, que impide un crecimiento integral y equilibrado del país, de la Nación y que vulnera directamente los principios y garantías que otorga la Constitución, situación que atañe a los diversos sectores y grupos sociales, siendo los propios pueblos indígenas los que se encuentran en espera de que se mejore su entorno y calidad de vida.

El reconocimiento de la composición pluricultural de la nación mexicana, implica para mí que necesariamente se logre un cambio de actitud que apunte hacia una revaloración de lo indígena en la mentalidad de la sociedad mexicana en su conjunto y ello debe traducirse en el abandono de toda práctica discriminatoria hacia los pueblos y comunidades indígenas del país. En suma, el proceso de transformaciones en este rubro debe llevar a una profunda reforma del Estado y sus instituciones, para revertir progresivamente las múltiples condiciones de desventaja y marginación en las que han vivido nuestros pueblos originarios.

## ANEXOS

### A. La Población Indígena en México<sup>130</sup>

Total de población indígena <sup>1</sup>	10,253,627
Porcentaje respecto a población total	10.5%
Total de municipios	2,443
Total de municipios indígenas con más del 40% de PI	655
Población indígena en municipios con más del 40% de PI	6,012,380
Total de municipios con 5 mil indígenas o más	190
Población indígena en municipios con 5 mil indígenas o más	3,235,949
Total de municipios de interés (con indígenas de lenguas minoritarias)	26
Población indígena en municipios de interés	48,186
Total de municipios indígenas	871
Población indígena en municipios indígenas	9,296,515
Total de municipios con población indígena dispersa	1,542
Población indígena en municipios con población indígena dispersa	924,347
Total de municipios sin población indígena	30
Grupos etnolingüísticos	62
Hablantes de lengua indígena	6,044,547
Porcentaje de monolingüismo	16.7%
Mujeres monolingües	20.8%
Analfabetismo 15 años y más	27.3%
Inasistencia escolar de 6 a 14 años	13.0%
Tasa de actividad económica <sup>2</sup>	47.6%
Población indígena ocupada en el sector primario	42.5%
Población indígena ocupada sin ingresos	23.4%
Población indígena ocupada con menos de 2 S M N	53.5%
Viviendas particulares habitadas	2,008,168
Viviendas sin agua entubada	36.1%
Viviendas sin drenaje	59.5%
Viviendas sin electricidad	17.0%
Viviendas con piso de tierra	43.7%
Viviendas donde cocinan con leña, carbón o petróleo	62.2%

Incluye a 32,765 HLI, en viviendas colectivas.

<sup>1</sup> Se refiere al porcentaje de población indígena de 12 años o más que trabajó o buscó trabajo (en el periodo de referencia del levantamiento censal) en relación al total con información especificada al respecto.

<sup>2</sup> Fuente: CDI-PNUD. Sistema de Indicadores sobre la población indígena en México con base en: INEGI, XII Censo General de Población y Vivienda, México, 2000

<sup>130</sup> Tomado de la página oficial de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas: [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx)

Aunque a la población indígena se le sigue asociando con los territorios en los que predominan las características de los ancestros y los ámbitos rurales, es una realidad que su dinámica ha reconfigurado sus procesos de poblamiento y la migración hacia nuevas regiones rurales, así como al otro lado de la frontera norte.

El análisis de las condiciones de desarrollo de las poblaciones indígenas y sus diferencias respecto a la población no indígena exige que las primeras sean representadas en su diversidad y en cada uno de sus contextos de residencia, originarios y reconfigurados, tomando en cuenta todos los matices posibles de la diversidad étnica. En cada una de estas situaciones, las variables captadas por los censos presentan ventajas y desventajas que es necesario tomar en consideración para construir una aproximación que permita dar cuenta del volumen de la población indígena, la distribución de sus asentamientos en el territorio nacional y las condiciones de vida que prevalecen en sus comunidades y entre las personas que pertenecen a los distintos pueblos y comunidades indígenas.

Por la situación que se explica, entre otras, la estimación de población indígena y la ubicación precisa de las localidades y los municipios en donde son proporcionalmente mayoritarios, o bien en aquellos en los que su representación es minoritaria, pero en términos absolutos representan un volumen apreciable, tiene significado práctico en la implementación de políticas dirigidas a estos pueblos. Si la visión es muy reducida se dejarían fuera de las políticas de Estado a integrantes de los pueblos indígenas que deberían ser objetivo de ellas, pero por el contrario, si las definiciones no son lo suficientemente focalizadas, las acciones podrían ser poco efectivas y lejanas a la realidad.

## B. Estimaciones sobre la Población Indígena con Base en el XII Censo de Población, México, 2000<sup>131</sup>

### Estimaciones del Consejo Nacional de Población

Población indígena estimada con base en los <b>resultados preliminares</b> del Censo del 2000	12,700.0	
Población indígena estimada con base en los <b>resultados definitivos</b> del Censo del 2000 <sup>1</sup>	12,403.0	(a+b+c)
Población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena	6,044.6	a
Población que declaró pertenecer a algún grupo indígena <sup>2</sup>	1,099.7	b
Población que vive en hogares con algún HLI o perteneciente, pero que no habla ni pertenece	5,258.7	c
<b>Población indígena por localidad<sup>3</sup></b>	<b>11,894.8</b>	

### Estimaciones de la CDI - PNUD

Población indígena <sup>4</sup>	10,253.6	(a+b+c+d)
Población en hogares indígenas	10,044.9	(a+b+c)
Población menor de 5 años en hogares indígenas	1,251.2	a
Población de 5 años y más que vive en algún hogar indígena, y <b>no</b> habla lengua indígena	2,957.9	b
Población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena en hogares indígenas	5,835.9	c
Hablantes de lenguas indígenas en viviendas colectivas	32.8	d
Hablantes de lenguas indígenas en hogares no indígenas	175.9	e
Población de 5 años y más que habla alguna lengua indígena	6,044.6	(c+d+e)

<sup>1</sup> Población en hogares en que al menos uno de sus miembros, excepto servicio doméstico, habla lengua indígena y/o pertenece a un grupo indígena. *Situación demográfica de México 2002*, CONAPO.

<sup>2</sup> Estimación elaborada con base en la muestra censal del XII Censo General de Población y Vivienda 2000. CONAPO. 2001 "La población de México en el nuevo siglo"

<sup>3</sup> *Clasificación de localidades de México según grado de presencia indígena, 2000*. Conapo. México, 2004. (Todo parece indicar que la metodología empleada para la estimación de población indígena a nivel localidad, sigue los criterios considerados por CDI-PNUD para la definición de hogar indígena -jefe/cónyuge/ascendiente-, a cuyo monto total se agregó la población con condición de habla de lengua indígena y pertenencia, no especificada. Sin embargo, dada la variación en los valores estimados de la variable sobre pertenencia, no resulta conveniente desagregar la información respectiva, más allá del nivel de entidad federativa, por lo que no puede usarse en montos de población a nivel municipal, y mucho menos de localidad).

<sup>4</sup> Población en hogares en que el jefe, su cónyuge o uno de sus ascendientes (padre, madre, abuelo, abuela, suegro, suegra) es hablante de lengua indígena, además de los hablantes fuera de hogares indígenas, así como aquellos residentes en viviendas colectivas.

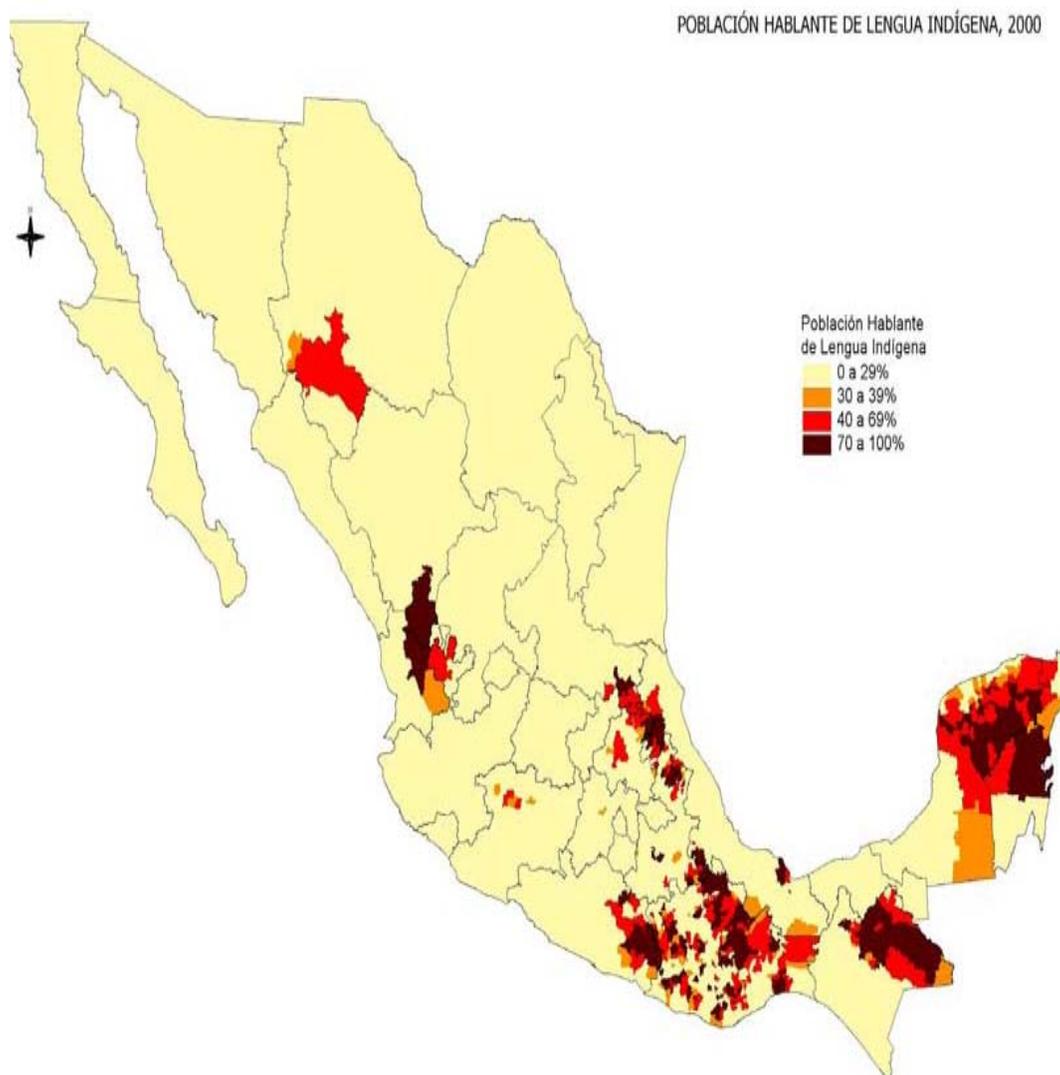
Las estimaciones de población indígena que se realizan a partir de la condición de habla de lengua indígena, por estar dirigidas a toda la población residente en México, son válidas por entidad federativa, municipio, localidad y aún en niveles geográficos más desagregados.

Con el cuadro anterior, se constata que poco más de 10 millones de mexicanos son indígenas y gran parte de esta población, 6 millones, hablan una lengua de origen prehispánico.

En relación a la población de 5 años y más, la población indígena que mantiene viva la lengua materna representa 67.1%. Los indicadores sobre conservación de la lengua materna entre las generaciones más jóvenes son importantes debido a que la continuidad del uso de estas lenguas es la piedra angular para mantener viva la lengua y gran parte de la cultura que va unida a ella. En el caso de las lenguas indígenas esto resulta aun más importante debido a que en su mayoría no cuentan con una tradición escrita y la transmisión de generación en generación ocurre durante el uso cotidiano.

Como se puede observar la aproximación utilizada para delimitar a la población indígena tiene un efecto más amplio que la mera estimación del volumen, a través de ella también se obtiene indicadores socioculturales que permiten conocer comportamientos, condiciones de vida, trayectorias de desarrollo y desigualdades respecto del resto de la población.

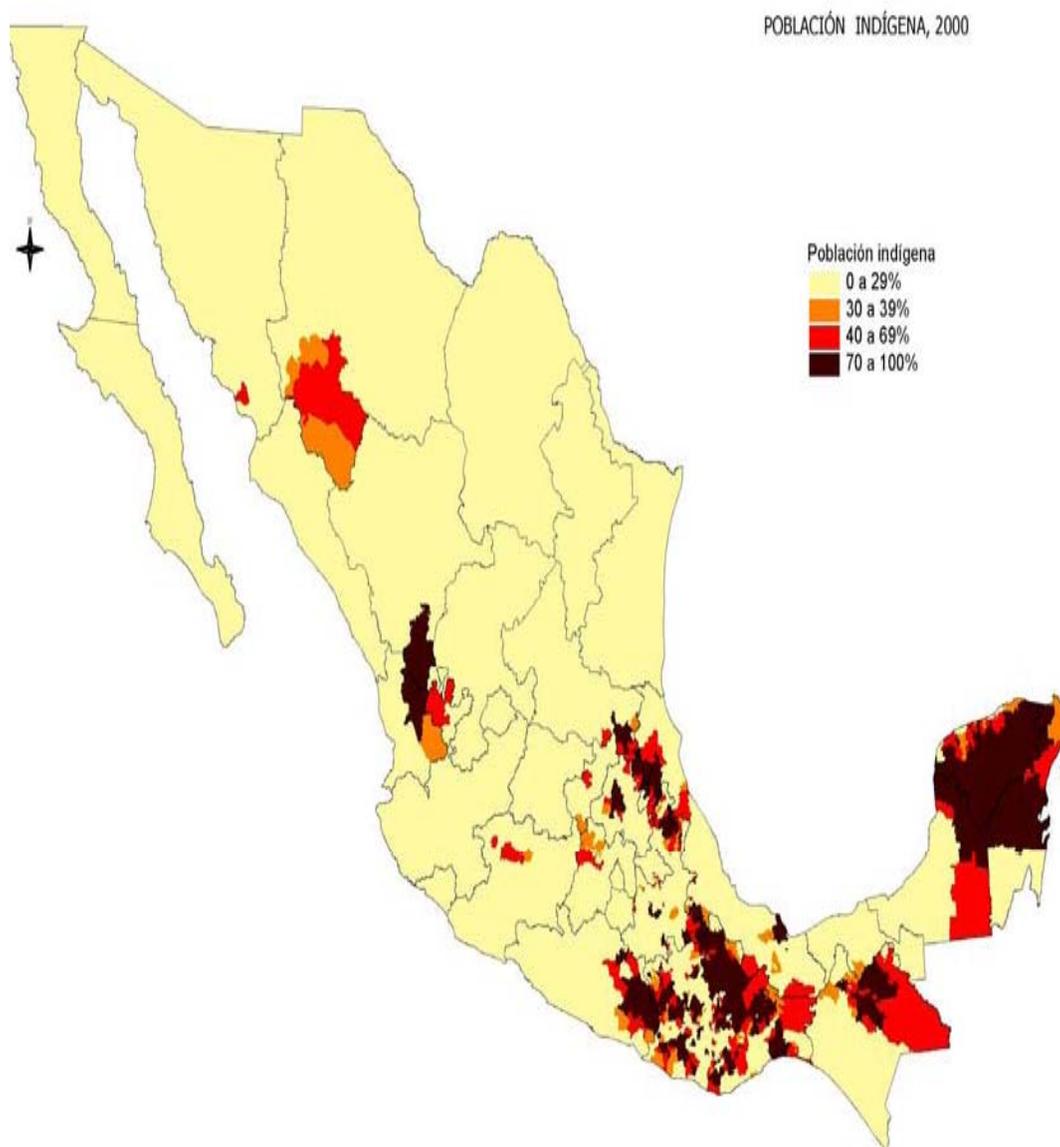
### C. Serie sobre la Distribución de la Población Hablante de Lengua Indígena, 2000<sup>132</sup>



Fuente: CDI, Informe de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas, 2006. CDI, sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en INEGI, XII Censo Nacional de Población y Vivienda, México, 2000.

<sup>132</sup> Id.

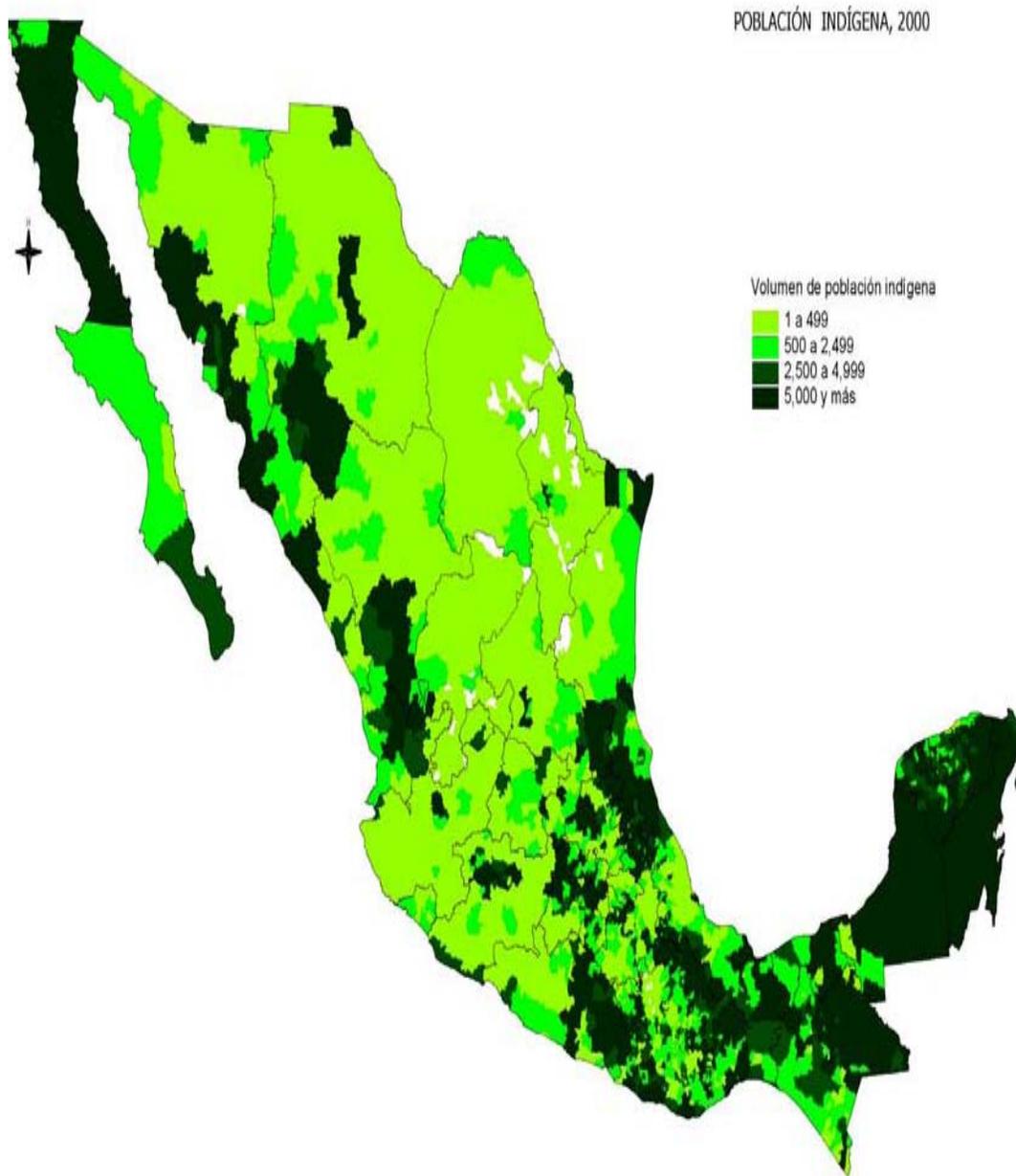
#### D. Serie sobre la Distribución de la Población en Hogares Indígenas, México 2000<sup>133</sup>



Fuente: CDI, Informe de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas, 2006.  
CDI, sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en INEGI, XII Censo Nacional de Población y Vivienda, México, 2000.

<sup>133</sup> Ibid.

## E. Volumen de Población Indígena<sup>134</sup>



Fuente: CDI, Informe de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas, 2006.  
CDI, sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en INEGI, XII Censo Nacional de Población y Vivienda, México, 2000.

---

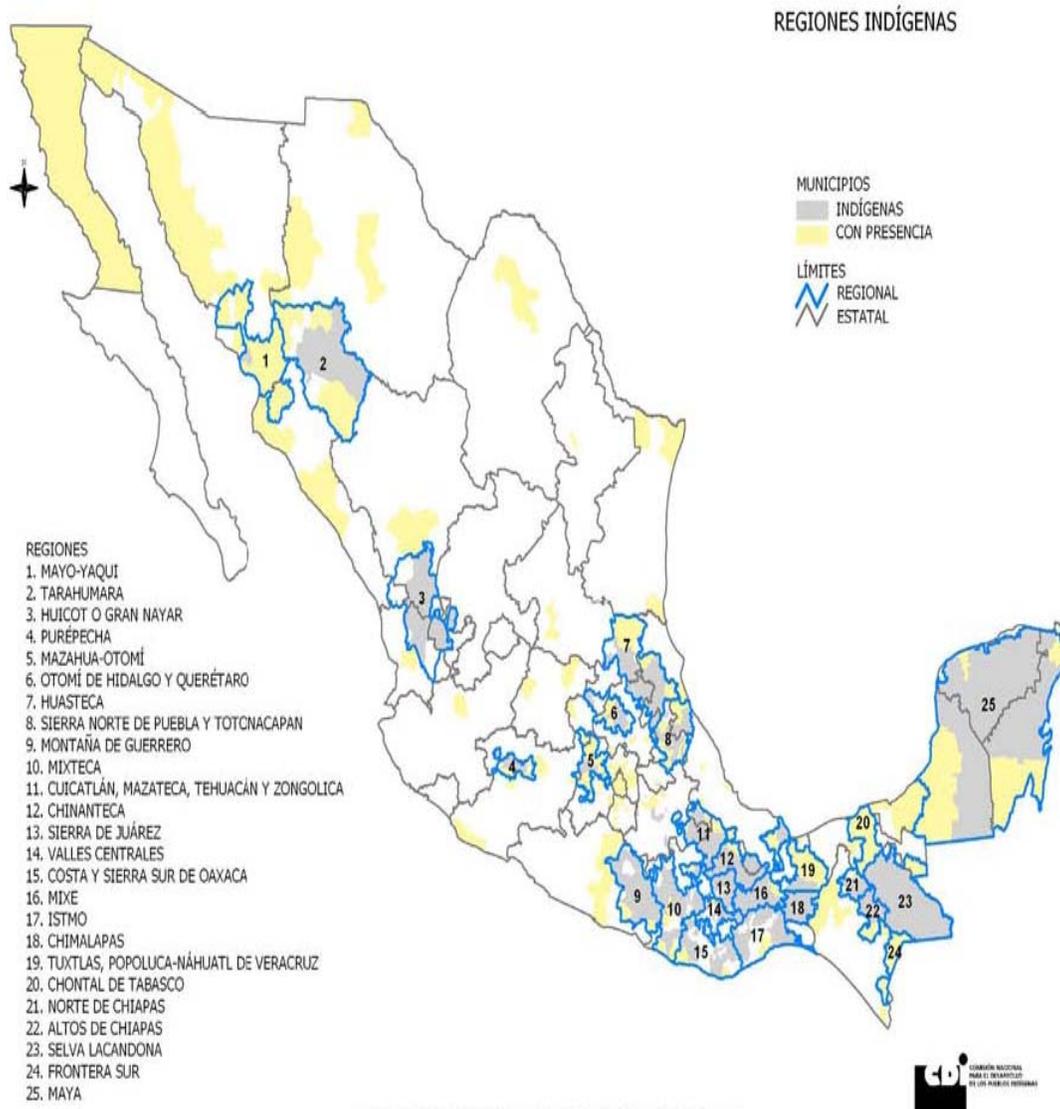
<sup>134</sup> *Ibíd.*

Los mapas anteriores, representan un resumen de la ubicación de la población indígena y de los hablantes de lengua indígena. A pesar de que en 28 de las 32 entidades federativas del país hay presencia de población indígena (más de 10 mil indígenas), esta población se concentra más en algunos estados y muestra importantes diferencias en los contextos de residencia en cada estado.

En los seis estados con mayor población indígena (Oaxaca, Chiapas, Veracruz, Yucatán, Puebla y México) se concentra 70.7 por ciento de la población indígena y en los cinco estados con más población indígena la población reside principalmente en municipios con 40 por ciento o más de población indígena.

La población indígena del estado de México y la del Distrito Federal (6º y 11º estados con más población indígena del país) se distinguen por su elevado componente (72.4 y 98.7%) de población indígena que no reside en municipios predominantemente indígenas y donde la población es crecientemente urbana.

## F. Regiones Indígenas<sup>135</sup>



Fuente: CDI, Informe de Desarrollo Humano de los Pueblos Indígenas, 2006.

CDI, sistema de indicadores sobre la población indígena de México, con base en INEGI, XII Censo Nacional de Población y Vivienda, México, 2000.

<sup>135</sup> Idem.

La definición de las regiones indígenas de México implicó el estudio de diferentes aspectos que fueron más allá de lo sociodemográfico y lo etnolingüístico; sin embargo este último aspecto resultó ser uno de los elementos que revistieron mayor importancia, debido a que se puede asociar a la identificación de los procesos de contracción-dispersión de la población indígena a lo largo del territorio nacional.

Considerando lo anterior, para la definición de las regiones indígenas, se agruparon los núcleos más importantes de cada uno de los diferentes grupos etnolingüísticos, sin embargo, a la condición de grupo social y su interacción con otros grupos humanos pueden sumarse aspectos de carácter geográfico y de comunicación, lo que propicia una diferenciación al interior de un mismo grupo etnolingüístico. Por ejemplo, la población de origen amuzgo residente en el estado de Guerrero mantiene vínculos de carácter económico y cultural más cercanos con la población tlapaneca o mixteca de la misma entidad, que con sus parientes etnolingüísticos del vecino estado de Oaxaca.

Por otra parte, actualmente se debe hacer referencia a la noción de territorios compartidos o regiones interétnicas, porque además del crecimiento y mayor dispersión de la población indígena en todo el territorio nacional, también hay un crecimiento y mayor dispersión de la población mestiza; aunado a esto están los procesos históricos que a lo largo de los últimos cinco siglos se han presentado, motivando el desplazamiento de la población indígena, ya sea que ésta sea desalojada por la fuerza o porque la convivencia y conveniencia influyan en procesos de aculturación y aparente pérdida de la raíz cultural.

Ejemplos de lo anterior, se tienen en regiones como la Mayo-Yaqui y la Purépecha, en las cuales el crecimiento de las ciudades mestizas ha provocado que la proporción de la población indígena se vea diluida, no obstante que las actuales ciudades se encuentren ubicadas en los territorios que se reivindican por los pueblos Mayo, Yaqui y Purépecha como propios desde tiempos inmemoriales. Así, en Ciudad Obregón, Sonora, Uruapan y el crecimiento de Pátzcuaro en Michoacán, marcan un factor de desequilibrio entre las diferentes poblaciones.

**Siglas:**

- CDI: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
- PI: Población Indígena
- HLI: Hablantes de Lengua Indígena
- CONAPO: Consejo Nacional de Población
- INEGI: Instituto Nacional de Estadística e Información

## BIBLIOGRAFÍA

### 1. Libros:

- CARBONELL, Miguel y PEREZ PORTILLA, Karla. (Coordinadores). *“Comentarios a la Reforma Constitucional en Materia Indígena”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.
- ----- *“Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas. Legislación Básica”*. Editorial Porrúa. México, 2004.
- DURAND ALCANTARA, Carlos Humberto. *“Derecho Indígena”*. Porrúa. México, 2002.
- ----- *“Derecho Nacional, Derechos Indios y Derecho Consuetudinario Indígena (Los Triquis de Oaxaca, un Estudio de caso)”*. Universidad Autónoma Metropolitana-Universidad Autónoma de Chapingo. México, 1998.
- ----- *“Los Derechos de los Pueblos Indios y la Cuestión Agraria”*. Porrúa. México, 2005.
- ESPINOZA SAUCEDA, Guadalupe. Et. al. *“Los Pueblos Indígenas ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación”*. Centro de Orientación y Asesoría a los Pueblos Indígenas. México, 2002.
- GIDI VILLARREAL, Emilio. *“Los Derechos Políticos de los Pueblos Indígenas Mexicanos”*. Porrúa. México, 2005.
- GONZALEZ GALVÁN, Jorge Alberto. (Coordinador). *“Constitución y Derechos Indígenas”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.
- ----- *“Derecho Indígena”*. Mc Graw-Hill. México, 1998.
- ----- *“El Derecho Consuetudinario de las Culturas Indígenas de México”*. Instituto de Investigaciones Jurídicas. Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994.
- KYMLICKA, Will. *“La Política Vernácula. Nacionalismo, Multiculturalismo y Ciudadanía”*. Paidós. España, 2003.

- LÓPEZ BÁRCENAS, Francisco. *“Autonomía y Derechos Indígenas en México”*. Coedición del Centro de Orientación y el Consejo Nacional para las Culturas y las Artes. Dirección General de Culturas Populares. México, 2002.
- ----- *“Legislación y Derechos Indígenas en México”*. Coedición del Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas A.C. y Ediciones Casa Vieja. México, 2002.
- ----- Et. al. *“Los Derechos Indígenas y la Reforma Constitucional en México”*. 2ª edición. Centro de Orientación y Asesoría a Pueblos Indígenas. México, 2002.
- MUÑOZ LEDO, Porfirio. (Coordinador). *“Comisión de Estudios para la Reforma del Estado. Conclusiones y Propuestas”*. 2ª edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2004.
- OLIVE, León. *“Multiculturalismo y Pluralismo”*. Paidós-Universidad Nacional Autónoma de México. Biblioteca Iberoamericana de Ensayo. México, 1999.
- RABASA GAMBOA, Emilio. *“Derecho Constitucional Indígena”*. Porrúa-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 2002.
- STAVENHAGEN, Rodolfo. *“Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas”*. Comisión Nacional de Derechos Humanos. México, 2000.
- TENA RAMIREZ, Felipe. *“Leyes Fundamentales de México, 1808-2002.”* 23ª edición. Porrúa. México, 2002.
- VIÑAMATA PASCHKES, Carlos. *“Indigenismo y Propiedad Intelectual”*. Porrúa. México, 2006.
- VILLORO, Luis. *“Estado Plural, Pluralidad de Culturas”*. México. Paidós-Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1998.

## 2. Diccionarios

- BOBBIO, Norberto y MATTEUCCI, Nicola. *“Diccionario de Política”*. 6ª. edición. Sigloveintiuno Editores. México, 1991.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. *“Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo”*. 7ª. Edición. Porrúa. México, 2003.

- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo A-C. Edición Histórica. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Porrúa. México, 2007.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo D-H. Edición Histórica. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Porrúa. México, 2007.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I-O. Edición Histórica. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Porrúa. México, 2007.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo P-Z. Edición Histórica. Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Nacional Autónoma de México. Porrúa. México, 2007.

### **3. Legislación**

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales
- Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los Pueblos Indígenas y Tribales
- Ley de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas
- Ley para la Reforma del Estado

### **4. Jurisprudencia**

- IUS 2007. Jurisprudencia y Tesis Aisladas. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Poder Judicial de la Federación. México. Junio 1917-Diciembre 2007.

## 5. Hemerografía

- Periódico “La Jornada”. México, 2008.
- TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. Coordinación de Información: Centro de Capacitación Judicial Electoral. “*Derechos Indígenas y Elecciones*”. Coordinación de Documentación y Apoyo Técnico. México, 2003.

## 6. Internet

- [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx)
- [www.scjn.gob.mx](http://www.scjn.gob.mx)
- [www.cdi.gob.mx](http://www.cdi.gob.mx)
- [www.cndh.org.mx](http://www.cndh.org.mx)
- [www.cddhcu.gob.mx](http://www.cddhcu.gob.mx)
- [www.senado.gob.mx](http://www.senado.gob.mx)
- [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)
- [www.bibliojuridica.org](http://www.bibliojuridica.org)
- [www.jornada.unam.mx](http://www.jornada.unam.mx)
- [www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)