



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO**

---

---

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES  
\*\*\*ARAGÓN\*\*\***

**“LA DISCRIMINACIÓN COMO DELITO. EL  
ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL  
DISTRITO FEDERAL Y SU PROBLEMÁTICA  
DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA”**

**TESIS**

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

**PRESENTA: BERENICE ARGÜELLO CASTAÑÓN**

**ASESOR: LIC. ENRIQUE M. CABRERA CORTES  
NEZAHUALCOYOTL, EDO. DE MÉXICO**

**2010**





Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



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

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

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

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

## **DEDICATORIAS**

A la Universidad Nacional Autónoma de México, quien me distinguió otorgándome sus altos grados de conocimiento en sus generosas cátedras y por adoptar el presente trabajo de Tesis Profesional para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

Maestro Alejandro Delint García.

Como una muestra de mi cariño y agradecimiento, por todo el apoyo brindado y porque hoy veo llegar a su fin una de las metas de mi vida, le agradezco la orientación que siempre me ha otorgado. Gracias.

Son tantas personas a las cuales debo parte de este triunfo, de lograr alcanzar mi culminación académica, la cual es el anhelo de todos los que así lo deseamos.

Definitivamente, Dios, sabes lo esencial que has sido en mi posición firme de alcanzar esta meta, esta alegría, que si pudiera hacerla material, la hiciera para entregártela, pero a través de este logro, podré siempre de tu mano alcanzar otros que espero sean para tu Gloria.

A mis padres.

Por el apoyo recibido durante mi formación profesional, porque gracias a su cariño, guía y sostén he llegado a realizar uno de los anhelos más grandes de mi vida, fruto del inmenso apoyo, amor y confianza que en mi se depositó y con los cuales he logrado terminar mis estudios profesionales que constituyen el legado más grande que pudiera recibir de ustedes y por lo cual les viviré eternamente agradecida. Los amo infinitamente.

A mis pequeños grandes tesoros Andrei, Xime, Santi y Sebastián.

Como un testimonio de amor y gratitud ilimitada, porque su presencia ha sido y será siempre el motivo más grande que me ha impulsado para lograr esta meta.

Alberto.

Sabiendo que jamás existirá una forma de agradecer una vida de lucha, sacrificio y esfuerzo constantes, sólo deseo que entiendas que mi logro también es tuyo, que mi esfuerzo es inspirado en ti, y que mi único ideal eres tú.

A mis amigos.

Dedico la presente como agradecimiento al apoyo brindado durante estos años de estudio y como un reconocimiento de gratitud al haber finalizado esta carrera.

# **LA DISCRIMINACIÓN COMO DELITO. EL ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SU PROBLEMÁTICA DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA.**

## **INTRODUCCIÓN.**

### **CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO DE LOS DERECHOS DE LOS GOBERNADOS**

1.1. Breves antecedentes históricos de los derechos de los gobernados.	1
1.1.1. Grecia.	1
1.1.2. Roma	3
1.1.3. En España.	4
1.1.4. En Inglaterra.	6
1.1.5. En Francia.	8
1.1.6. Las Colonias Inglesas de América.	10
1.1.7. Los Estados Unidos.	11
1.1.8. En México:	16
1.1.9. Época precolombina.	16
1.1.10. Época colonial.	17
1.1.11. Época independiente.	19
1.1.12. La Declaración Universal de los Derechos Humanos.	21
1.2. Los Derechos en la actualidad	23

## **CAPÍTULO 2.**

### **ASPECTOS GENERALES SOBRE LA DISCRIMINACIÓN**

2.1. Concepto de discriminación.	28
2.2. Diversas clases de discriminación:	30
2.2.1. Racial.	30
2.2.2. Económica.	34
2.2.3. Social.	35
2.2.4. Religiosa.	37
2.2.5. Cultural.	37
2.2.6. Por Género	38
2.2.7. El Derecho a decidir	41
2.2.8. La Violencia.	42
2.3. La discriminación, un problema arraigado en México.	43
2.4. Los grupos vulnerables en materia de discriminación.	46
2.4.1. Los grupos indígenas.	51
2.4.2. Los trabajadores.	51
2.4.3. Las personas adultas mayores.	52
2.4.4. Las personas con capacidad.	54
2.4.5. Los niños, niñas y adolescentes.	54
2.5. El artículo 1º constitucional en materia de prohibición de la discriminación en cualquiera de sus formas.	55
2.6. El Código Penal para el Distrito Federal.	76

## **CAPÍTULO 3.**

### **ASPECTOS DOGMATICOS DEL DELITO**

3.1. Concepto de delito.	78
3.2. Los presupuestos del delito.	80

3.3. Los objetos del delito.	81
3.4. Los sujetos del delito.	81
3.5 .Clasificación de los delitos:	82
3.5.1. Doctrinal.	82
3.6.2. Según el Código Penal para el Distrito Federal.	85
3.6. El delito de discriminación contenido en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal.	88
3.6.1. Ubicación en el Código Penal para el Distrito Federal.	89
3.6.2. Sus elementos constitutivos.	90
3.6.3. El bien jurídico tutelado.	94
3.6.4. Objetivo del Tipo Penal.	95
3.6.5. Justificación jurídica y social de su inclusión en el Código Penal para el Distrito Federal.	96
3.6.6. Su penalidad.	96

## **CAPÍTULO 4.**

### **LA DISCRIMINACIÓN COMO DELITO EN EL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL Y SU PROBLEMÁTICA DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA**

4.1. Concepto de averiguación previa.	99
4.2. Su fundamento legal.	101
4.3. El órgano encargado de la averiguación previa.	104
4.4. Importancia de la averiguación previa.	108
4.5. Los extremos que deben acreditarse durante la averiguación previa:	109
4.5.1. El cuerpo del delito.	109
4.5.2. La probable responsabilidad del inculcado.	111
4.6. El delito de discriminación en la averiguación previa:	113

4.6.1. Problemática para la integración del tipo penal.	113
4.6.2. El criterio de la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en materia del delito de discriminación.	114
4.6.3. El Ministerio Público del Distrito Federal ante el delito de discriminación	115
4.6.4. La viabilidad del delito de discriminación en el Distrito Federal.	116
4.7. Corolario.	117
<b>CONCLUSIONES.</b>	119
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	124

## INTRODUCCIÓN

El Código Penal Para el Distrito Federal contiene una gran gama de tipos penales, muchos de los cuales son novedosos y obedecen a las necesidades cambiantes de la sociedad de la Ciudad de México, entre ellas, el incremento de la criminalidad, la impunidad, la inseguridad pública y sobre todo, la desigualdad tan notoria que mucho ha provocado los problemas antes señalados. Desigualdad es sinónimo de pobreza, de carencias, de rencor e inclusive de odio. Tal es el caso de la discriminación, figura que en la actualidad ya constituye un delito previsto en el Código Electoral para el Distrito Federal.

Mucho se ha dicho sobre los nuevos tipos penales que establece el Código Penal vigente para el Distrito Federal, y lo cierto es que se puede abordar el tema desde dos ángulos o puntos de vista perfectamente determinados. Por una parte, se puede elogiar que el hecho de que el Código Penal contemple conductas que antes no constituían delitos como tales, como sucede con el delito de discriminación, previsto en el artículo 206.

Este tipo penal sanciona todo acto que tenga por finalidad discriminar a una persona por sus características particulares: raza, sexo, edad, educación, religión, posición social, etcétera. Es entonces que, por primera vez, la discriminación es elevada a rango de delito, por lo que el Código Penal para el Distrito Federal es pionero en materia de nuevos tipos penales.

El objetivo de esta investigación es analizar el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, para estar en condiciones de comprobar o no si su inclusión en ese cuerpo legislativo ha sido adecuada o no. Para tal tarea, partimos de la premisa de que el numeral representa un excelente instrumento para eliminar y prevenir la discriminación, mal que ha azotado a México durante toda su vida, sin embargo, es un hecho que este artículo resulta complicado para su integración en la averiguación previa, lo cual habremos de comprobar también.

La presente investigación se compone de cuatro Capítulos en los que se abordarán los siguientes contenidos temáticos:

En el Capítulo Primero, hablaremos de los principales derechos de los gobernados a lo largo de la historia para efecto de acreditar la existencia de la discriminación desde tiempos muy antiguos.

En el Capítulo Segundo, se tocará lo relativo a los aspectos generales de la discriminación en México.

De igual forma, en el Capítulo Tercero, se expondrán aspectos dogmáticos del delito en general y del delito de discriminación inserto en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal.

Finalmente en el Capítulo Cuarto se realizarán algunas consideraciones sobre el delito de discriminación durante la averiguación previa, estableciendo los inconvenientes jurídicos que presente el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de discriminación.

# **CAPÍTULO 1**

## **MARCO HISTÓRICO DE LOS DERECHOS DE LOS GOBERNADOS.**

### **1.1. BREVES ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LOS DERECHOS DE LOS GOBERNADOS**

Actualmente, las personas gozan de un conjunto de derechos que son regulados por diversas leyes, sin embargo, la mas importante es la Constitución Política, tal como sucede en nuestro país, pues constituye libertades fundamentales y, al mismo tiempo, frenos a la actuación del Estado a través de sus órganos: se trata de las llamadas *garantías individuales*, un conjunto de derechos públicos subjetivos a favor de los gobernados y que, de acuerdo a la materia, se clasifican en: libertad, igualdad, seguridad jurídica y propiedad. Estos derechos no son el producto de la casualidad o del transcurso del tiempo, sino que representan una evolución en el pensamiento humano y en la necesidad de que las personas cuenten con mayor protección frente a las autoridades estatales con las que tienen que relacionarse diariamente.

#### **1.1.1. GRECIA**

Los pueblos antiguos eran sociedades en las que pasaba totalmente desapercibido cualquier tipo de derecho de los integrantes del grupo.

Antes de la era Cristiana (aproximadamente desde el quinto milenio), pueblos como Egipto, Caldea, Asiría, Persia o Palestina, contaban con un soberano que recibía distintos nombres: faraón, sacerdote, rey, juez o sátrapa; personas que se declaraban de origen divino, y por esta calidad, ejercían un poder absoluto sobre todos sus súbditos, incluyendo sus vidas, las

que también le pertenecían al soberano. La razón principal de los súbditos era la de participar en el poderío y grandeza del monarca o soberano.

La omnipotencia de los reyes, monarcas o soberanos, de índole sagrada, les otorgaba un poder o derechos ilimitados, cualquier pretensión de los gobernados pasaba totalmente desprovista de razón y sentido. Los pueblos no tenían más valor que el material humano que adoraba a su máximo gobernante y dueño. El pueblo se dedicaba sólo a trabajar en beneficio del soberano, sin que existieran frenos ni límites al poder de esta persona.

Pedro Pablo Camargo señala que los antecedentes más remotos de los derechos de las personas pueden ser fácilmente ubicados en los Diez Mandamientos de Moisés, en el código de las diez libertades esenciales y controles o virtudes necesarias para la vida buena, de Manú y Buda, en la India.<sup>18</sup>

En tiempos posteriores, en la Grecia Clásica, se puede advertir un cambio notable en materia de los derechos de las personas. A partir del siglo X antes de Cristo, “[...] inició una lenta evolución de un sistema político que se basaba en la idea de la libertad del hombre, proceso que desembocó hasta el siglo V”.<sup>2</sup>

En Esparta, Atenas, Tebas y otras ciudades helénicas se dio la división de clases sociales, característica de la antigüedad, en dos tipos: los hombres libres y los esclavos, aunque habían personas que se salían de esta clasificación: los ilotas, los artesanos, los marineros, los sirvientes, etc., no tenían ningún papel en la vida de la *polis* griega, ni civil ni políticamente.

Después de haberse implantando en Atenas en el siglo VII una democracia aristocrática, Pericles elaboró en el siglo V, otro sistema político, de

---

<sup>18</sup> Pedro Pablo Camargo citado por Marco Gerardo Monrroy Cabra, en “Los Derechos Humanos.” Editorial. Temis, Bogotá 1980. p. 31.

<sup>2</sup> Ibid., P. 32.

democracia directa. En este sistema se advierte un cambio muy leve puesto que los ciudadanos pobres podían participar en la gestión de los asuntos públicos, junto con los ricos, pero los esclavos y los artesanos no gozaban de este derecho. Inclusive, grandes pensadores como Aristóteles justificaban la esclavitud en nombre de la filosofía, argumentando que un Estado bien organizado no concederá su ciudadanía a un artesano y que un esclavo era solo un instrumento animado.

Es destacable el avance en materia de derechos de los gobernados en esta cultura, ya que muchas de las instituciones y figuras creadas en ella siguen plenamente vigentes hasta la fecha en la mayoría de los Estados.

### 1.1.2. ROMA

La sociedad romana, como otras de su época, mostraba un dualismo muy marcado. Sólo el *Pater familias* era el titular de derechos que reconocía la casa romana; ejercidos libremente y que eran sancionadas judicialmente de acuerdo al *Jus civile quiritim* de la monarquía. El ciudadano romano gozaba de una situación política y civil privilegiada; por otra parte, los esclavos no eran considerados como individuos.

A pesar que la idea del hombre libre quedó restringida al *Pater familias*, se nota un cambio, un espíritu de libertad reflejado en Ley de las Doce Tablas, asegurándole a cada individuo la libertad, la propiedad y la protección de sus derechos. De manera contraria, el *Pater familias* goza de un derecho absoluto sobre los miembros de la *domus*, esclavos, hijos y la esposa, a quienes el *Jus Civile quiritium* no contempla. La Ley de las Doce Tablas señalaba que un derecho idéntico era ejercido sobre personas extrañas a la familia, por ejemplo los deudores, a quienes el acreedor tenía en derecho de dar muerte. Los extranjeros tampoco gozaban de prerrogativas como los romanos.

Durante el periodo monárquico, los derechos políticos del ciudadano romano que formaba parte de los comicios curiales, se limitaban a escuchar los informes de las decisiones tomadas por el rey y el senado. Los plebeyos no podían intervenir en este asunto.

Durante la época de la República, la gestión de los asuntos públicos continuó concentrada en manos de la clase poderosa.

La República trajo consigo una evolución de las instituciones e ideas políticas, entre ellas el derecho natural, el cual introdujo la idea de equidad y creó el reconocimiento de derechos a todos los hombres incluyendo a los extranjeros.

### **1.1.3. ESPAÑA**

Ignacio Burgoa Orihuela señala que *“La nación española, antes de su formación social y política definitiva, vivió una larga etapa de su historia en periodos de acomodamiento y adaptación entre los diferentes pueblos que habitaron su territorio, tanto durante la dominación romana como después del desmembramiento del imperio romano de Occidente en el siglo V de la era cristiana. A los Celtas y Latinos asentados en la península ibérica, antigua provincia llamada Hispania, se sumaron con la invasión de los bárbaros, los vándalos, suevos, alanos y godos, de raza germánica, que conservaron sus respectivas costumbres y entre las cuales no existía ninguna unidad jurídica o política”*.<sup>3</sup>

Uno de los documentos de contenido jurídico más sobresalientes de España es el Fuero Juzgo o Libro de los Jueces que contiene normas

---

<sup>3</sup> Ignacio Burgoa Orihuela, Las garantías Individuales, editorial Porrúa, México, 2000, pp.. 76 y 77.

jurídicas variadas, es decir, de muchas materias jurídicas como el Derecho Penal, Civil, etcétera.

Otro documento de gran valor jurídico fue el Fuero de Castilla, ordenamiento compilador de diversos fueros y disposiciones anteriores; fue publicado en 1356 y se compone de cinco libros en los que se abordan cuestiones de Derecho Público y de Derecho Privado.

Por otra parte, la unificación del derecho de los reinos de Castilla y León con la expedición de las Siete Partidas, un bello conjunto de leyes elaboradas por el rey Alfonso X, llamado el sabio. Este cuerpo de leyes ha sido considerado como una de las obras más importantes del medioevo por su gran valor jurídico y riqueza temática.

Otras leyes valiosas que regulan la conducta de los individuos en la península ibérica son: las Ordenanzas Reales de Castilla, una compilación de varias leyes; las llamadas Leyes de Toro en honor a la villa que lleva ese mismo nombre; la Recopilación de las Leyes de España, dividida en nueve libros; la Novísima Recopilación de Leyes de España, bajo el reinado de Carlos IV, etc. Lo importante de todo esto y que resalta Ignacio Burgoa Orihuela es que hasta antes de la Constitución de Cádiz de marzo de 1812, no se consagraron, a título de derechos subjetivos públicos, las básicas potestades de libertad del gobernado frente al poder público radicado en la persona del rey, por lo tanto, no existían las garantías individuales ni se hablaba tampoco de los derechos humanos. *“Es finalmente hasta la citada Constitución de 1812 cuando se plasman los derechos fundamentales de los gobernados españoles como la libertad de pensamiento (art. 371), la inviolabilidad del domicilio (art. 306), la garantía de audiencia (art. 287), no obstante esta mejoría, no se hablaba de la existencia de los derechos humanos”.*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Idem

#### 1.1.4. INGLATERRA

En tiempos más recientes, los derechos de las personas experimentaron una transformación que sería determinante en su rumbo. Es en esta etapa en la que florece una verdadera cultura a favor de las personas o gobernados, plasmándose en las Constituciones o Cartas Fundamentales de la mayoría de ellos.

Inglaterra es uno de los países que más han destacado en materia de derechos de sus gobernados, por lo anterior, Ignacio Burgoa afirma *“Es en Inglaterra donde la consagración normativa de la libertad humana y su protección jurídica alcanzaron admirable grado de desarrollo. El régimen jurídico inglés fue evolucionando lentamente desde los más oscuros orígenes de los pueblos que habitaron la Gran Bretaña, como los anglos y los sajones, y es fruto de sus costumbres y de su vida misma. El derecho inglés es la consecuencia de largos años de gestación social, de la sucesión incesante de fenómenos y hechos que fueron surgiendo dentro de la colectividad, basados en el espíritu y temperamento anglosajones, que siempre se distinguieron por ser amantes y defensores vehementes de la libertad del pueblo británico”*.<sup>5</sup>

Como consecuencia del devenir de este pueblo y de los acontecimientos políticos y sociales relevantes surge la Constitución inglesa como un cuerpo normativo conciso y consuetudinario, implicado en diversas legislaciones aisladas y en la práctica jurídica diaria de los tribunales. Es por eso que se dice que Inglaterra es el Estado típico dotado de una Constitución en el sentido lógico-formal del concepto, esto es, creada a través de la costumbre social y fundada en la idiosincrasia popular, es decir, es una Constitución espontánea.

---

<sup>5</sup> BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Ibid. p. 84.

Durante la Edad Media era usual el sistema de la *vindicata privata*. Sin embargo, con el paso del tiempo, se introdujeron algunos cambios a este sistema, considerándose que en determinados periodos no podía hacerse justicia privada. Fue la figura del rey la que introdujo las limitaciones al respecto. A esas restricciones se les llamó “la paz del rey”.

El *common law* o derecho común inglés se formó y desarrolló sobre dos principios capitales que son: la seguridad personal y la propiedad. Sus normas se extendieron y se impusieron a la autoridad real, la cual debía acatarlas. Nacen así en Inglaterra los derechos individuales públicos oponibles al poder de las autoridades. Al respecto Emilio Rabasa, citado por Ignacio Burgoa expresa que: “[...] el *common law* se impuso en la conducta de la vida pública, marcando un límite a la autoridad real que no podía traspasarlo sin provocar rebeldía y hostilidad”.<sup>6</sup>

A principios del siglo *XIII* los barones ingleses obligaron al rey Juan sin tierra a firmar un documento político sobre los derechos y libertades en Inglaterra, dando origen al nacimiento de varias garantías constitucionales de diversos países, principalmente en América, se hace referencia a la famosa *Magna Charta*, en cuyos 79 capítulos hay una información abundante sobre los derechos y libertades modernas. Uno de sus artículos más importante es el 46 que es el antecedente de nuestros artículos 14 y 16 constitucionales; éste versa sobre la seguridad jurídica de los gobernados, pues establece que ningún hombre podía ser privado de su libertad y su vida sino a través de un juicio previo y de acuerdo a las leyes previas.

Otro documento trascendente en materia de derechos de los gobernados es la *Gran Carta*, elaborada bajo el reinado de Enrique *III* y confirmada por Eduardo *I*. En esta se reiteran los derechos contenidos en la *Magna Charta*, especialmente, los derechos de seguridad consistentes en la garantía de audiencia y de legalidad en los juicios.

---

<sup>6</sup> Ibid. P. 85.

### 1.1.5. FRANCIA

Francia es otra gran nación que aportó un cambio trascendente en las ideas políticas y jurídicas que más tarde habrían de exportar al resto del mundo, gracias a su movimiento libertario de 1789 y a las ideas extraordinarias de sus “enciclopedistas”. En este país también destacó en materia de derechos de las personas. Al respecto Burgoa Orihuela comenta *“No obstante que ya se perfilaba el jus naturalismo como corriente política para fijar las relaciones entre el Poder Público y los gobernados, en el sentido de que aquél debe siempre respetar y consagrar en el orden jurídico las prerrogativas inherentes a la persona humana, como la libertad, la propiedad, la seguridad jurídica, etc., la realidad política presentó una notable oposición al pensamiento teórico [...]”*.<sup>7</sup>

Francia tuvo que vivir el despotismo y la autocracia de regímenes que se basaron en sistemas teocráticos, considerándose que la autoridad monárquica tenía su origen y fundamento en la voluntad divina, por lo que ésta se reputaba como absoluta, sin limitaciones. Bajo este orden de cosas, los reyes cometieron cualquier tipo de arbitrariedades e injusticias, afectando al pueblo con impuestos muy elevados que servirían para subvenir los exagerados gastos de la Corte Real.

Es así como surgen algunas corrientes políticas en el siglo XVIII, las cuales tenían por objetivo proponer medidas y reformas para terminar con el régimen absolutista que tanto daño había causado, aduciendo sistemas de gobierno más pertinentes y adecuados. Entre los nuevos pensamientos están los *Fisiócratas*, quienes abogan por un marcado abstencionismo del Estado en lo tocante a las relaciones sociales bajo el principio de *laissez faire- laissez passer*.

---

<sup>7</sup> Ibid. p. 89.

Destacaron grandes pensadores como Voltaire, Montesquieu, Diderot, entre otros, quienes propugnaron por una monarquía ilustrada y tolerante, proclamando la igualdad de todos los hombres en relación a los derechos naturales de libertad, propiedad y protección legal. Los enciclopedistas, principalmente Diderot y D'Alembert, pretendieron reconstruir, al menos teóricamente, al mundo, saneándolo de sus deficiencias, errores y degradaciones. En este grupo de ideólogos destaca Montesquieu quien tiende a elaborar un sistema de gobierno que garantizara la legalidad y descartara la arbitrariedad y el despotismo de las autoridades formulando su famosa "teoría de la división de poderes", dotando cada uno de ellos de atribuciones específicas y distintas de las de los otros.

El pensador que sin duda ejerció mayor influencia en la Revolución francesa, fue Juan Jacobo Rousseau con su famosa Teoría del Contrato Social.

Rousseau afirmó que el hombre en un principio vivía sólo en el estado de naturaleza, por lo cual, su actividad no estaba regida por ninguna norma, y que desplegaba su libertad sin obstáculo alguno; por lo cual, disfrutaba de completa felicidad. Con el progreso natural se fueron marcando diferencias entre los individuos colocados en posición de igualdad, y es entonces cuando surgen divergencias y pugnas entre ellos. Para evitar esos conflictos, señalaba Rousseau que los hombres debían concertar un pacto de convivencia, estableciendo una sociedad civil, en la cual limitaran sus actividades. Así, se establece un poder o autoridad supremos cuyo titular es la comunidad, capaz de imponerse a los individuos.

La Revolución francesa se vio enriquecida con todas estas corrientes ideológicas las que trajeron nuevas concepciones más justas sobre los derechos fundamentales de los ciudadanos.

El resultado de este nuevo orden jurídico fue la célebre Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, documento celebrado por muchos y refutado por Jellinek quien decía que el origen de tal documento se encuentra en las constituciones coloniales de los Estados Unidos de América.

La declaración francesa es, sin duda, el fundamento original de la cultura de los derechos Humanos, en el mundo, siendo rápidamente exportado a la mayoría de los países. Por esto se dice que Francia es la cuna de los derechos humanos.

### **1.1.6. LAS COLONIAS INGLESA DE AMÉRICA**

Un antecedente importante en América es la fundación de las trece colonias, que a la postre serían los fundadores de los Estados Unidos de América.

Los inmigrantes ingleses llevaron consigo su tradición jurídica, el sistema del *common law*, imponiéndolo en ese lugar. En todo momento se pregonó por el espíritu de la libertad.

A la autorización que daba el rey para fundar colonias en América se les llamó "Cartas", documentos que establecían ciertos programas de gobierno, concediéndoles plena y total autonomía para ello. Esas cartas reconocían la supremacía de las leyes de Inglaterra.

De manera particular, cabe decir que la Constitución del Estado de Virginia, consistente en un catálogo de derechos (Bill of Rights) de diferente clase, libertad, igualdad, seguridad jurídica y propiedad. Este documento fue de

notable influencia sobre la declaración francesa de 1789, sobre todo en materia de los derechos de libertad y de igualdad de las personas.

### **1.1.7. LOS ESTADOS UNIDOS**

Es necesario destacar que los Estados Unidos de América nacieron como un Estado unitario, es decir, con el poder centralizado, pero con vida jurídica y política independiente. Las partes que integraron a ese país estaban integradas en una federación, con la promulgación de: “los Artículos de Confederación y Unión Perpetua” y como resultado de una larga lucha constante de las colonias inglesas las cuales tuvieron que reunir sus pocos recursos y combinar sus esfuerzos en una acción conjunta en contra de Inglaterra, para lograr su libertad e independencia a pesar de las constantes amenazas que el país europeo les hacía.

Sin embargo, una vez consumada la ruptura de la unión y pertenencia a la corona, las colonias quedaron muy desgastadas para defender su autonomía, aunque permanecieron juntas.

Es hasta la expedición de su Constitución Federal de 1787 que en ese país se logra la unidad como Estado. Esta Constitución logra recoger las ideas de libertad, igualdad y de democracia de los pensadores franceses, sin embargo, en el momento de su promulgación, no tenía ningún catálogo o capítulo destinado a la enumeración de los derechos del gobernado, pues tales derechos ya se encontraban ubicados en las constituciones locales, por lo que era imperiosa la necesidad de elevar a rango federal algunos de los derechos básicos del gobernado; así, se introdujeron las enmiendas, reformas o adiciones.

Ignacio Burgoa apunta lo siguiente: *“Desde su promulgación en 1787, se le han hecho 22 enmiendas aproximadamente a la Constitución de los Estados Unidos de América, introduciéndole derechos como: La libertad religiosa; la libertad de posesión y portación de armas; la garantía de legalidad frente a actos que lesionan el domicilio y la persona del gobernado; la garantía de audiencia y de una justa indemnización en materia expropiatoria, en estos términos: “A nadie se le privará de la vida, la libertad o la propiedad, sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización”. Estas enmiendas se aprobaron en 1791”.*<sup>8</sup>

Por su importancia a continuación se mencionan algunas de las enmiendas a esta Constitución en materia de derechos de los gobernados:

#### **ENMIENDA I**

*El Congreso no hará ley alguna por la que adopte una religión como oficial del Estado o se prohíba practicarla libremente, o que coarte la libertad de palabra o de imprenta, o el derecho del pueblo para reunirse pacíficamente y para pedir al gobierno la reparación de agravios.*

#### **ENMIENDA II**

*Siendo necesaria una milicia bien ordenada para la seguridad de un Estado Libre, no se violará el derecho del pueblo a poseer y portar armas.*

#### **ENMIENDA IV**

*El derecho de los habitantes de que sus personas, domicilios, papeles y efectos se hallen a salvo de pesquisas y aprehensiones arbitrarias, será inviolable, y no se expedirán al efecto mandamientos que no se apoyen en un motivo verosímil, estén corroborados mediante juramento o protesta y describan con particularidad el lugar que deba ser registrado y las personas o cosas que han de ser detenidas o embargadas.*

---

<sup>8</sup> Ibid. p. 103.

## **ENMIENDA V**

*Nadie estará obligado a responder de un delito castigado con la pena capital o con otra infamante si un gran jurado no lo denuncia o acusa, a excepción de los casos que se presenten en las fuerzas de mar o tierra o en la milicia nacional cuando se encuentre en servicio efectivo en tiempo de guerra o peligro público; tampoco se pondrá a persona alguna dos veces en peligro de perder la vida o algún miembro con motivo del mismo delito; ni se le compeliere a declarar contra sí misma en ningún juicio criminal; ni se le privará de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni se ocupará la propiedad privada para uso público sin una justa indemnización.*

## **ENMIENDA VI**

*En toda causa criminal, el acusado gozará del derecho de ser juzgado rápidamente y en público por un jurado imparcial del distrito y Estado en que el delito se haya cometido, Distrito que deberá haber sido determinado previamente por la ley; así como de que se le haga saber la naturaleza y causa de la acusación, de que se le caree con los testigos que depongan en su contra, de que se obligue a comparecer a los testigos que le favorezcan y de contar con la ayuda de un abogado que lo defienda.*

## **ENMIENDA VII**

*El derecho a que se ventilen ante un jurado los juicios de derecho consuetudinario en que el valor que se discuta exceda de veinte dólares, será garantizado, y ningún hecho de que haya conocido un jurado será objeto de nuevo examen en tribunal alguno de los Estados Unidos, como no sea con arreglo a las normas del derecho consuetudinario.*

## **ENMIENDA XIII.**

*(6 de diciembre de 1865)*

*1. Ni en los Estados Unidos ni en ningún lugar sujeto a su jurisdicción habrá esclavitud ni trabajo forzado, excepto como castigo de un delito del que el responsable haya quedado debidamente convicto.*

2. *El Congreso estará facultado para hacer cumplir este artículo por medio de leyes apropiadas.*

#### **ENMIENDA XIV**

*(9 de julio de 1868)*

1. *Todas las personas nacidas o naturalizadas en los Estados Unidos y sometidas a su jurisdicción son ciudadanos de los Estados Unidos y de los Estados en que residen. Ningún Estado podrá dictar ni dar efecto a cualquier ley que limite los privilegios o inmunidades de los ciudadanos de los Estados Unidos; tampoco podrá Estado alguno privar a cualquier persona de la vida, la libertad o la propiedad sin el debido proceso legal; ni negar a cualquier persona que se encuentre dentro de sus límites jurisdiccionales la protección de las leyes, igual para todos.*

2. *Los representantes se distribuirán proporcionalmente entre los diversos Estados de acuerdo con su población respectiva, en la que se tomará en cuenta el número total de personas que haya en cada Estado, con excepción de los indios que no paguen contribuciones. Pero cuando a los habitantes varones de un Estado que tengan veintiún años de edad y sean ciudadanos de los Estados Unidos se les niegue o se les coarte en la forma que sea el derecho de votar en cualquier elección en que se trate de escoger a los electores para Presidente y Vicepresidente de los Estados Unidos, a los representantes del Congreso, a los funcionarios ejecutivos y judiciales de un Estado o a los miembros de su legislatura, excepto con motivo de su participación en una rebelión o en algún otro delito, la base de la representación de dicho Estado se reducirá en la misma proporción en que se halle el número de los ciudadanos varones a que se hace referencia, con el número total de ciudadanos varones de veintiún años del repetido Estado.*

3. *Las personas que habiendo prestado juramento previamente en calidad de miembros del Congreso, o de funcionarios de los Estados Unidos, o de miembros de cualquier legislatura local, o como funcionarios ejecutivos o judiciales de cualquier Estado, de que sostendrían la Constitución*

*de los Estados Unidos, hubieran participado de una insurrección o rebelión en contra de ella o proporcionando ayuda o protección a sus enemigos no podrán ser senadores o representantes en el Congreso, ni electores del Presidente o Vicepresidente, ni ocupar ningún empleo civil o militar que dependa de los Estados Unidos o de alguno de los Estados. Pero el Congreso puede derogar tal interdicción por el voto de los dos tercios de cada Cámara.*

*4. La validez de la deuda pública de los Estados Unidos que este autorizada por la ley, inclusive las deudas contraídas para el pago de pensiones y recompensas por servicios prestados al sofocar insurrecciones o rebeliones, será incuestionable. Pero ni los Estados Unidos ni ningún Estado asumirán ni pagarán deuda u obligación alguna contraídas para ayuda de insurrecciones o rebeliones contra los Estados Unidos, como tampoco reclamación alguna con motivo de la pérdida o emancipación de esclavos, pues todas las deudas, obligaciones y reclamaciones de esa especie se considerarán ilegales y nulas.*

*5. El Congreso tendrá facultades para hacer cumplir las disposiciones de este artículo por medio de leyes apropiadas.*

Se puede observar que en estas enmiendas o reformas se incorporaron a la Constitución de los Estados Unidos sendos derechos o garantías a favor de los gobernados en sus relaciones diarias con las autoridades estatales. Estos derechos influirían notablemente sobre los legisladores mexicanos para el establecimiento de nuestras garantías individuales.

La Constitución de los Estados Unidos de América es considerada como una carta flexible en cuanto a su reformabilidad, mientras que la Constitución Política de los Estados Unidos mexicanos es rígida y, sin embargo, tiene a la fecha más de 500 reformas y adiciones desde su promulgación en 1917, lo que nos indica la consistencia de la carta básica de los Estados Unidos.

Estos derechos que se reconocieron al gobernado, representan el soporte de la nueva nación federal, republicana y democrática: los Estados Unidos de América, país que legaba de esta manera al mundo un tesoro importante y que más tarde se convertiría en una verdadera cultura de los derechos de los gobernados y de los derechos humanos en el mundo.

### **1.1.8. MÉXICO**

México es una nación que tuvo que recorrer un camino muy difícil hacia su libertad, por lo que fueron adoptadas instituciones y normas del extranjero.

A continuación hablaremos de los principales antecedentes de los derechos de los gobernados en las diferentes etapas históricas de México.

### **1.1.9. ÉPOCA PRECOLOMBINA**

Ignacio Burgoa afirma que: *“No es dable descubrir en la época precolombina y en los pueblos que habitaron el territorio que comprende actualmente la República mexicana ninguna institución, consuetudinaria o de derecho escrito, que acuse una antecendencia de las garantías individuales.”*<sup>9</sup>

Las civilizaciones anteriores a la llegada de Cortés, constituían formas sociales primitivas rudimentarias y, con base en éstas, existía una persona con facultades absolutas: el rey o emperador, aunque no se le conociera con este nombre.

---

<sup>9</sup> Ibid. p. 113.

Nuestros antepasados sólo conocieron de un conjunto de normas de origen consuetudinario encargado de señalar la forma de designar al jefe supremo (lo cual se hacía por medio de una elección indirecta, siendo los electores los jefes secundarios o los ancianos).

La elección del jefe supremo estaba investida de un carácter religioso, por lo que una vez elegido a este personaje se le dotaba de poder ilimitado.

Algunos pueblos contaban con un consejo de ancianos y sacerdotes quienes asesoraban al jefe supremo sobre asuntos relacionados con la vida pública. Por tal motivo, se manifiesta por señalar que en los antiguos regímenes precortesianos el gobernado no era titular de ningún tipo de derecho frente al jefe supremo. La conducta o actuación de éste era por demás arbitraria y basada en la costumbre. Se sabe que las reglas imperantes en las sociedades precortesianas eran muy duras, los delitos se castigaban duramente con penas corporales además de que en algunas de ellas existían los sacrificios humanos.

### **1.1.10. ÉPOCA COLONIAL**

A la llegada de los conquistadores en 1521 la situación de las civilizaciones asentadas a lo largo y ancho de nuestro país no fue diferente a la de otros pueblos del continente, después de algún tipo de resistencia cayeron ante los adelantos militares y el poderío español.

Se impusieron por la fuerza las costumbres, la religión, el idioma a los pueblos vencidos, los cuales no gozaban de derechos elementales ya que eran considerados como seres inferiores a los españoles.

Con el transcurso del tiempo se instauró la Nueva España, una extensión del país europeo que nos conquistó en este continente. Sobre el tema Ignacio Burgoa señala: *“En la Nueva España el derecho colonial se integró con el derecho español propiamente dicho en sus formas legal y consuetudinaria, y por las costumbres indígenas, principalmente. Al consumarse la conquista de México y al iniciarse la colonización de las tierras recién dominadas, la penetración jurídica española se encontró con un conjunto de hechos y practicas sociales autóctonas, las cuales, lejos de desaparecer y quedar eliminadas por el derecho peninsular, fueron consolidadas por diversas disposiciones reales y posteriormente por la Recopilación de Leyes de Indias de 1681, que autorizaba su validez en todo aquello que no fuesen incompatibles con los principios morales y religiosos que informaban al derecho español.”*<sup>10</sup>

En la legislación creada expresamente para las colonias americanas se dictaron las *Leyes de Indias*, una síntesis del derecho español y de las costumbres de los pueblos indígenas. Con un carácter muy supletorio se aplicaron también en el continente las *Leyes de Castilla*.

El rey de España estaba representado por los virreyes o capitanes generales en todas las colonias de América.

Todos los actos ejecutados, las leyes y las sentencias eran dictadas y expedidas en nombre del rey de España, quien también desplegaba sus funciones en materia judicial.

Surge después el Consejo de Indias, organismo que se encargaría de todos los asuntos de las colonias españolas de América, y que actuaba como consultor del rey en las cuestiones de su interés. El mismo Consejo ordeno en 1681 la conjunción de todas las leyes dictadas en un Código que se conoce como *Recopilación de Leyes de Indias*, el cual versa

---

<sup>10</sup> Ibid. p. 115.

sobre varias materias. Este documento promovió la tendencia de proteger a la población indígena contra abusos y arbitrariedades de los españoles, criollos y mestizos.

La legislación de Indias fue protectora del indio, llegando al extremo de considerar a los indígenas sujetos de un régimen de *capitis deminutio*, restrictor de su capacidad jurídica en muchos aspectos, a pesar de que el rey seguía siendo el titular de la soberanía por lo que es difícil todavía hablar de derechos humanos.

### **1.1.11. ÉPOCA INDEPENDIENTE**

Después de 1810, año en que se produjo la lucha por la independencia, se crearon algunas leyes como la Constitución Monárquica de España cuyo ordenamiento estuvo vigente hasta la consumación de la independencia registrada el 27 de septiembre de 1821, con la entrada del Ejército Trigarante a la capital de la Nueva España.

Se continuaron aplicando las leyes españolas y las dictadas en el territorio del continente hasta en tanto se crearan las leyes del México independiente.

El régimen jurídico-político de la Nueva España experimentó un cambio radical con la expedición de la Constitución de Cádiz de 1812, bajo la influencia de las corrientes filosóficas que alimentaron la Revolución francesa. En esta Constitución se plantearon por vez primera los principios básicos del constitucionalismo moderno, como la soberanía popular, el de la división o separación de poderes y el de la limitación normativa de la actuación de las autoridades estatales. De hecho, con esta Constitución, España deja de ser un estado absolutista y se convierte en una monarquía constitucional.

En la Constitución Política de 1824<sup>19</sup> además de contenerse la separación o división de poderes, se comprenden diferentes garantías de seguridad jurídica a favor del gobernado, como la prohibición de las penas trascendentales, la confiscación de bienes; la aplicación retroactiva de las leyes, la abolición de los tormentos y de la ilegalidad para las detenciones y registro de casas, papeles y demás posesiones (artículos 145 y 146).

Fue hasta la Constitución de 1857 cuando se sientan definitivamente las bases para las garantías constitucionales de los gobernados: de igualdad, de libertad, de seguridad jurídica y de propiedad, aunque no existía aún la idea de los derechos humanos como hoy los conocemos.

El artículo primero de la Constitución de 1857 recoge fielmente la idea central de la Declaración de los Derechos del Hombre de 1789:

*“El pueblo mexicano reconoce que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales. En consecuencia, declara que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que otorga la presente Constitución.”*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue promulgada en 1917, mientras que la Declaración Universal de los Derechos Humanos fue aprobada por la asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en 10 de diciembre de 1948, en este sentido, se puede afirmar que nuestra Constitución se adelantó a su tiempo, ya que fue la primera Carta de contenido eminentemente social.

Burgoa Orihuela sostiene que *México legitimante puede ufanarse de que en su Constitución de 1917, se encuentran consagrados los derechos*

---

<sup>19</sup> “La primera Carta Magna realizada en nuestro territorio fue la de 1824, un importante documento jurídico-político, metodológico y sistematizado en el decir del maestro Burgoa que sería a la postre fuente de inspiración de las constituciones de 1857 y de 1917”.

*humanos bajo los dos aspectos anotados, con mucha antelación a su proclamación en la Declaración Universal de diciembre de 1948.*<sup>20</sup>

### **1.1.12. LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS**

El hombre y su especial naturaleza fue motivo de una idea esencial: protegerlo en su calidad de persona y de ente político y social independientemente del Estado al que pertenezca.

Tal idea fue sustentada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura de las Naciones Unidas, la cual pudo finalmente cristalizar en la *Declaración Universal de Derechos Humanos*, documento internacional aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948.

La Comisión que se designó para la elaboración de este documento tomó en cuenta las opiniones de escritores y juristas notables como Benedetto Croce, Harold J. Laski, Salvador de Madariaga, entre otros. Estas personalidades proclamaron la universalidad de los derechos del hombre y de las mujeres.

Este documento contiene un conjunto de principios filosóficos, jurídicos y políticos sobre los derechos que toda persona debe gozar en todo lugar y en todo tiempo, sin importar sus características o circunstancias de vida. Algunos de los artículos son:

---

<sup>20</sup> Ibid. P. 154.

*“Artículo 1. Todos los seres humanos nacen libres, e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros”.*

*“Artículo 2. 1. Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta declaración, sin distinción de alguna raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición.*

*2. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción depende una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía”.*

*“Artículo 3. Todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”.*

*“Artículo 4. Nadie estará sometido a esclavitud ni a servidumbre; la esclavitud y la trata de esclavos están prohibidas en todas sus formas”.*

*“Artículo 5. Nadie estará sometido a torturas ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes”.*

*“Artículo 6. Todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica”.*

*“Artículo 7. Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra discriminación que infrinja esta declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.*

Este célebre documento de alcance internacional ha servido como sustento para que las legislaciones internas de la gran mayoría de los Estados

nutran sus ordenamientos en materia de derechos de los ciudadanos, estableciendo, a la vez, la pretensión de que, en algún tiempo, tales derechos estén perfectamente equiparados en todos los países.

## **1.2. LOS DERECHOS EN LA ACTUALIDAD**

Hoy se puede afirmar que en el ámbito internacional, los derechos de los gobernados se han visto enriquecidos y protegidos gracias a la concepción del término *derechos humanos*. Desde la década de los ochenta y, de manera más acentuada en los noventa, los derechos humanos han venido a constituir un importante freno a la actuación en ocasiones arbitraria de los gobiernos.

Pocas instituciones jurídicas son tan amplias y a la vez tan trascendentes para la humanidad como los derechos humanos, los que en esencia son derechos públicos subjetivos tutelados por las leyes (artículos 1º , al 29 del Pacto Federal vigente).

Es realmente difícil definir o conceptuar los derechos humanos, pues su contenido y alcance resulta enorme, pero, a pesar de esta complicación, nos aventuraremos a citar aquí algunos conceptos emitidos por los doctrinarios del Derecho y con ello partir de una base sólida. La doctrina se ha ocupado de su descripción, mediante algunas definiciones que resultan interesantes e ilustrativas, entre ellas están las siguientes:

Los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara expresan lo siguiente: *“DERECHOS DEL HOMBRE. Reciben esta denominación aquellos derechos que corresponden al hombre por su propia naturaleza, como fundamentales e innatos, tales como los de propiedad, libertad, seguridad y*

*resistencia a la opresión, formulados en la declaración francesa de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789, y los llamados derechos sociales.*

*Estos derechos se afirman como anteriores y superiores al Estado, por lo que los gobernantes se encuentran en absoluto, obligados a mantenerlos, respetarlos y garantizarlos”.<sup>13</sup>*

Edmund Juan Osmańczyk señala: *“DERECHOS HUMANOS (f. Droits del’ home, i. Human Rights, r. Parva Cheloveka), término int. No definido en acta alguna de Derecho Int, introducido en la vida int. Por la Declaración de Independencia de los EU. 1776 y Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano 1789 de la gran Revolución Francesa; adoptado por la Constitución EU y desarrollado en la enmienda a la misma. Núm XVI en 1913; objeto de declaraciones int. Entre ellas la primera fue la Declaración de los Derechos y los Deberes del Hombre, elaborado en 1929 por el Instituto de Derecho Int. De Nueva York....Esta declaración, junto con la resolución de la Conferencia de Estados Americanos de Chapultepec, del 8 III 1945...”<sup>14</sup>*

La Conferencia Mundial de Derechos Humanos celebrado en Viena, en 1993, ha señalado: *“Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí”.*<sup>15</sup>

La Carta de la Organización de las Naciones Unidas le reconoce al ser humano la titularidad y la propiedad de derechos y libertades básicas o fundamentales que los Estados tienen el deber de proteger, salvaguardar y de respetar. Uno de los propósitos de la O.N.U. es la cooperación internacional

---

<sup>13</sup> PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho. 23ª edición, editorial Porrúa, México 1996, p.242.

<sup>14</sup> OSMANČZYK, Edmund Jan. Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales. Fondo de Cultura Económica, México, 1976, p. 1471.

<sup>15</sup> Citado por REMIRO BROTONS, Antonio et alios. Derecho Internacional. Editorial McGraw Hill, Madrid 1997, p. 1025.

para el desarrollo de los Estados, por ello, resulta imperioso el proteger esos derechos en el ámbito internacional.

Estimamos que los derechos humanos más que un tema de moda, son una necesidad constante de salvaguardia por parte de todos los Estados.

De acuerdo a lo anterior, los Derechos Humanos son el conjunto de derechos o prerrogativas de que gozan todos los hombres, sin excepción alguna por raza, costumbres, ideología, situación económica, etc., y que son inherentes al propio ser humano, imprescriptibles e irrenunciables.

Hoy en día vivimos en general, un clima de respeto y de cultura en materia de Derechos Humanos, aunque con algunas excepciones ya conocidas por todos: el caso de Chiapas, en México; el conflicto acaecido en Yugoslavia; y por supuesto, la masacre injustificada de personas en Afganistán en la intervención militar llamada "Operación duradera" de los Estados Unidos de América y en Irak más recientemente.

En este renglón es importante mencionar que la propia Organización de las Naciones Unidas cuenta con un representante que vigila el respeto a los derechos humanos en el mundo.

Esta aparente moda de los derechos humanos es una etapa de indudable adelanto en el campo de la protección de las personas en todo el orbe, sin importar raza o credo.

A lo largo de los años se han realizado muchos esfuerzos por todos los que de una u otra manera creyeron en la propagación de esta doctrina de respeto hacia los derechos básicos de todas las personas en el mundo. Gracias a ellas y ellos, hoy sabemos que todo ser humano goza de un cúmulo de atribuciones fundamentales que le garantizan su vida, su libertad y

su desarrollo como persona en todos los ámbitos, sin importar de dónde sea y dónde se encuentre.

Se debe reiterar que los derechos que hoy los gobernados gozamos en el país son el producto de un largo devenir histórico plagado de luchas, de ideas y de esperanzas por parte de nuestros antepasados quienes hasta dieron su vida por legarnos una mayor protección jurídica frente al Estado y a sus múltiples autoridades.

En cuanto a nuestro país, podemos afirmar que tanto los derechos constitucionales o garantías individuales y los derechos humanos han alcanzado grados importantes de jerarquía dentro de nuestro orden jurídico, al menos desde el punto de vista teórico. A la par, se han creado organismos autónomos que se dirigen a vigilar en todo momento que esos derechos se cumplan cabalmente, como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, así como las Comisiones de cada una de las entidades de la federación, en términos de lo dispuesto por el artículo 102, apartado b. párrafo primero:

**“B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos”.

Otro organismo importante, creado en la administración del presidente Vicente Fox es el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, establecido a partir de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, en cuyos artículos 16 y 17 se señala:

**“Artículo 16.-** El Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, en adelante el Consejo, es un organismo descentralizado sectorizado a la Secretaría de Gobernación, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Para el desarrollo de sus atribuciones, el Consejo gozará de autonomía técnica y de gestión; de igual manera, para dictar las resoluciones que en términos de la presente Ley se formulen en los procedimientos de reclamación o queja, el Consejo no estará subordinado a autoridad alguna y adoptará sus decisiones con plena independencia”

**Artículo 17.-** El Consejo tiene como objeto:

- I. Contribuir al desarrollo cultural, social y democrático del país;
- II. Llevar a cabo, las acciones conducentes para prevenir y eliminar la discriminación;
- III. Formular y promover políticas públicas para la igualdad de oportunidades y de trato a favor de las personas que se encuentren en territorio nacional, y
- IV. Coordinar las acciones de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Federal, en materia de prevención y eliminación de la discriminación”.

No obstante lo anterior, el tema de la discriminación continúa siendo una constante dentro de los derechos de los gobernados, por lo que habremos de analizarlo en los siguientes apartados temáticos de esta investigación.

## **CAPÍTULO 2.**

### **ASPECTOS GENERALES SOBRE LA DISCRIMINACIÓN**

#### **2.1. CONCEPTO DE DISCRIMINACIÓN**

El término discriminar, tiene su origen en la voz latina: *discriminare*, cuyo significado es igual que en español: “Separar, distinguir, diferenciar”.<sup>16</sup> Existen otras definiciones que señalan que discriminar es el acto de dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc.”<sup>17</sup>

En el ámbito jurídico, es un término que ha venido aplicándose para calificar aquél tratamiento diferencial por el cual se priva de ciertos derechos o prerrogativas a un determinado número de personas por motivos principalmente de raza, color u origen étnico.<sup>18</sup>

Aunque en general, discriminar significa acción y efecto de separar o distinguir unas cosas de otras, en derecho, el término hace referencia al trato de inferioridad hacia una persona o grupo de personas por motivos raciales, religiosos, políticos, de sexo, de filiación o ideológicos, entre otros.

Como ejemplo de lo anterior, todavía en el siglo pasado existía la desigual consideración de los hijos según fuera su origen matrimonial o extramatrimonial: éstos últimos tenían menos derechos en la herencia de sus progenitores que los hijos habidos en matrimonio. También, en el ámbito laboral, es reseñable el trato discriminatorio que han sufrido las mujeres, pues el costo que para las empresas supone contratar a una mujer, en especial si

---

<sup>16</sup> Breve Diccionario Porrúa de la Lengua Española, Editorial Porrúa, 16ª edición, México, 1985, p. 146.

<sup>17</sup> Diccionario Larousse de la Lengua Española. Editorial Larousse, México, 1994, p. 226.

<sup>18</sup> Diccionario Jurídico 2008. Desarrollo Jurídico 2000, software.

está casada, es mayor si se tiene en cuenta una posible baja por maternidad. Recordemos: *“Es célebre el caso que en Francia protagonizaron hace décadas las auxiliares de vuelo de la compañía aérea Air France: la discriminación venía dada, no por la condición de mujer, sino por la de ser mujer casada”*.<sup>19</sup>

La discriminación es una conducta que el ser humano ha desplegado a lo largo del tiempo, vale recordar lo sucedido con la población judía en la Alemania de Hitler, así como el *apartheid*, practicado en Sudáfrica.

La política oficial de *apartheid* fue abolida en la República Sudafricana, gracias a Nelson Mandela y a las presiones internacionales generalizadas.

A pesar de todo, en los últimos tiempos grupos radicales han recrudecido las prácticas racistas o xenófobas en países occidentales (los skin heads o cabezas rapadas, neonazis, entre otros), y de manera alarmante en algunos países árabes (Argelia, Irán, Egipto), en éstos con serias implicaciones religiosas.

Las constituciones modernas prohíben la discriminación, a partir de la proclamación de la igualdad de los ciudadanos ante la ley. Uno de los llamados derechos fundamentales es precisamente la no discriminación por razón de nacimiento, sexo, raza o cualquier condición personal o social, en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, este derecho se encuentra reconocido expresamente.

No son pocas las legislaciones penales que consideran como un delito la negación de un servicio a una persona o grupo de personas, por razones de origen, sexo, religión o raza, por parte de servidores públicos o particulares. Para el último caso, vale la pena recordar el significado del término discriminación en materia de derecho mercantil, que se refiere al

---

<sup>19</sup> Enciclopedia Encarta Microsoft 2008. Microsoft Corporation.

“...trato desigual que se puede conferir según sea el cliente un consumidor o un profesional o proveedor”.<sup>20</sup>

## **2.2. DIVERSOS TIPOS DE DISCRIMINACIÓN**

A continuación, haremos breve referencia a los principales tipos de discriminación reconocidos internacionalmente por la doctrina.

### **2.2.1. RACIAL**

La principal forma o clase de discriminación que se ha practicado en el mundo ha sido la que se fundamenta en cuestiones raciales, argumentando que hay razas que tienen un menor valor a otras consideradas como prototipos (como la raza Aria). Las características de cada raza son particulares y es difícil decir cuál de ellas es el prototipo o base de una raza perfecta, puesto que se hablaría de un concepto subjetivo.

Por otro lado, mencionar la contribución de las razas humanas a la civilización mundial podría causar sorpresa en una serie de capítulos destinados a luchar contra el prejuicio racista. Sería vano haber consagrado tanto talento y tantos esfuerzos en demostrar que nada, en el estado actual de la ciencia, permite afirmar la superioridad o inferioridad intelectual de una raza con respecto a otra.

Cuando se intenta caracterizar a las razas biológicas por propiedades psicológicas particulares, uno se aleja tanto de la verdad científica definiéndolas de manera positiva como negativa. No hay que olvidar que Gobineau, a quien la historia lo ha hecho el padre de las teorías racistas, no

---

<sup>20</sup> Idem.

concebía sin embargo, *la desigualdad de las razas humanas* de manera cuantitativa, sino cualitativa: para él las grandes razas primitivas que formaban la humanidad de sus comienzos –blanca, amarilla y negra- no eran tan desiguales en valor absoluto como diversas en sus aptitudes particulares. El peso de degeneración se vinculaba para él al fenómeno del mestizaje, antes que a la posición de cada raza en una escala de valores común a todas ellas.

Cuando se habla en este estudio de la contribución de las razas humanas a la civilización, no significa que las aportaciones culturales de Asia, Europa, África o América sean únicas por el hecho de que estos continentes estén, en conjunto, poblados por habitantes de orígenes raciales distintos. Si esta particularidad existe —lo que no es dudoso— se debe a circunstancias geográficas, históricas y sociológicas, no a aptitudes distintas ligadas a la constitución anatómica o fisiológica de los negros, los amarillos o los blancos.

La diversidad entre las culturas plantea numerosos problemas, porque uno puede preguntarse si esta cuestión constituye una ventaja o un inconveniente para la humanidad, cuestión general que, por supuesto, se subdivide en muchas otras.

La discriminación racial se ha practicado desde las más antiguas civilizaciones, y alcanzó su clímax en la Alemania Nazi. Sin embargo, este fenómeno se da en la actualidad, por ejemplo con las personas centroamericanas que entran al país de manera ilegal.

Hemos dicho ya que los artículos 1º y 5º de la Carta de las Naciones Unidas prohíben cualquier forma de discriminación ya que va en contra de los principios o postulados sobre los que descansa dicha carta; de la misma manera, la mayoría de las legislaciones de los Estados la prohíben. El artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos fue reformado gracias a la iniciativa enviada al Congreso de la Unión por el Presidente de la República para que se elevara a rango de garantía la

prohibición de la discriminación en cualquiera de sus formas, mientras que el artículo 2º, también se reformó en materia de los derechos de los pueblos indígenas. El texto completo de ambos numerales es el siguiente:

**“Artículo 1.-** *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.*

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

*Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las persona”.*

**“Artículo 2.-** *La Nación Mexicana es única e indivisible. La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quiénes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas. Son comunidades integrantes de un pueblo indígena, aquellas que formen una unidad social, económica y cultural, asentadas en un territorio y que reconocen autoridades propias de acuerdo con sus usos y costumbres. El derecho de los pueblos indígenas a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía que asegure la unidad nacional. El reconocimiento de los pueblos y comunidades indígenas se hará en las*

constituciones y leyes de las entidades federativas, las que deberán tomar en cuenta, además de los principios generales establecidos en los párrafos anteriores de este artículo, criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación y, en consecuencia, a la autonomía para: I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural. 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...”.*

## **2.2.2. ECONÓMICA**

La desigualdad económica entre pobres y ricos se ha venido haciendo más evidente en las últimas décadas, sobretodo con fenómenos como la globalización y bajo los sistemas económicos neoliberales que han permitido marcar aún más las diferencias entre quienes todo lo tienen y los que carecen de lo indispensable.

Los pobres tienen acceso a un nivel de vida apenas digno, a pesar de que nuestra Constitución Política señale en su artículo que:

**“Artículo 123.-** *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.*

[...]

*VI.- Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas*

*que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales.*

*Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultural, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas.*

*Los salarios mínimos se fijarán por una comisión nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patronos y del gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones”.*

No se puede negar que México es un país de grandes contrastes en el que los ricos pueden tener lujo y una vida de gran calidad, mientras que los pobres tienen cada vez más carencias y son segregados de muchos círculos sociales. No tienen acceso a la cultura, a la tecnología y a los adelantos científicos, a la salud adecuada, entre otras. En nuestro país puede aplicarse el sabio dicho que señala: *el que tiene más, vale más.*

Un ejemplo vivo de esta problemática son los niños y niñas en situación de calle. Este grupo es el resultado de una sociedad marcada por la desigualdad, la indiferencia y el egoísmo.

### **2.2.3. SOCIAL**

Otro tipo de discriminación es el que se da en el ámbito social, estrechamente ligada a la económica.

Es indudable que en la sociedad mexicana existen clases, las cuales marcan diferencias en cuanto a las oportunidades y el trato que reciben de los demás. Así, las clases altas tienen todas las oportunidades de desarrollo y reciben siempre un mejor trato, mientras que quienes pertenecen a las clases pobres o desprotegidas, son discriminados, rechazados y tienen pocas oportunidades de desarrollo

Afortunadamente, en materia de participación política y social se ha venido dando una importante apertura, por lo que hoy, se puede participar en cualquier instituto político de derecha, izquierda o de centro sin problema alguno de acuerdo a nuestras ideas, así como manifestar nuestro sentir en ese tema, el cual sólo está vedado para los extranjeros de acuerdo con lo que señala el artículo 33º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>18</sup>

Es importante destacar que si bien, organismo como el Instituto Federal Electoral y los correlativos locales han realizado muchos esfuerzos porque la población mayor de edad en el país ejerza libre y directamente su voto, lo cierto es que todavía quedan resabios de discriminación y violencia, en zonas en las que se obliga a las personas a votar por determinado partido político, bajo la amenaza de ya no gozar de los beneficios de un programa social o incluso, de perder sus propiedades, posesiones o la vida, lo que resulta ya inconcebible en estos tiempos.

Otro ejemplo más lo tenemos en las clases políticas, si bien la Constitución establece el derecho de toda persona a votar y ser votado, es decir, a ocupar un puesto de elección popular, lo cierto es que si una persona con estas inquietudes no pertenece a ningún partido político, no podrá

---

<sup>18</sup> **“Artículo 33.-** *Son extranjeros, los que no posean las calidades determinadas en el artículo 30. Tienen derecho a las garantías que otorga el Capítulo I, Título Primero, de la presente Constitución; pero el Ejecutivo de la Unión tendrá la facultad exclusiva de hacer abandonar el territorio nacional, inmediatamente y sin necesidad de juicio previo, a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente.*

**Los extranjeros no podrán de ninguna manera inmiscuirse en los asuntos políticos del país”.**

encontrar una oportunidad para postularse al mismo. De hecho, hasta en el seno de los mismos partidos políticos existe la discriminación, ya que no se postula siempre a los mejores, sino que sólo a los que reciban línea política de los dirigentes.

#### **2.2.4. RELIGIOSA**

En algunos países como la India, Israel y China, el factor religioso es causa histórica de intolerancia y actos constantes de discriminación, ya que la religión predominante busca imponerse sobre las demás consideradas como minoritarias. Es precisamente en esos países donde más se observa este tipo de discriminación.

En México este problema no tiene hondos raíces, a pesar de que en los últimos años se han diversificado las religiones y sus variantes, incluyendo sectas que tienen por finalidad desestimar a la católica, la mayoritaria en el país, por lo que se puede afirmar que la discriminación religiosa no tiene tanta presencia como en las naciones arriba mencionadas.

#### **2.2.5. CULTURAL**

En México, al igual que en la mayoría de los países en vías de desarrollo, el factor cultural sí constituye causa de discriminación, ya que la cultura y en específico, el arte como parte de la primera, ha sido, lamentablemente, a lo largo de la historia de nuestro país, un factor de segregación. La cultura ha sido sólo para las clases económicamente poderosas, mientras que los pobres han tenido que conformarse con lo que el gobierno les brinda. En este rubro hay que ponderar que la cultura tiene un costo considerable para la generalidad del pueblo, por lo que en lugar de

aspirar a acceder a ella, la gente prefiere proporcionar los alimentos a la familia.

Si bien, en los últimos años, el gobierno federal y del Distrito Federal han tratado de incentivar a la población para que acceda a los diferentes eventos culturales, lo cierto es que tales eventos sólo tienen como finalidad un interés político partidista y no el de abrir la puerta de la cultura a la población, como debería suceder.

### **2.2.6. POR GÉNERO**

La discriminación por motivo de género es una practica que padecen con mayor frecuencia las mujeres quienes sufren de este mal por el solo hecho de ser mujeres. Son rechazadas, segregadas y minimizadas por considerarlas como inferiores al hombre, lo que inclusive se observa en México, a pesar de que el artículo 4º constitucional pregone la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer:

**“Artículo 4º.-El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.**

*Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.*

*Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución.*

*Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.*

*Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.*

*Los niños y las niñas tienen derecho a la satisfacción de sus necesidades de alimentación, salud, educación y sano esparcimiento para su desarrollo integral.*

*Los ascendientes, tutores y custodios tienen el deber de preservar estos derechos. El Estado proveerá lo necesario para propiciar el respeto a la dignidad de la niñez y el ejercicio pleno de sus derechos.*

*El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.*

Un ejemplo de la discriminación y la intolerancia practicada contra las mujeres en México es, sin lugar a dudas, el caso de las más de 400 mujeres muertas en Ciudad Juárez, ante la indiferencia de los tres ámbitos de gobierno. El número de mujeres muertas sigue aumentando peligrosamente y se convierte en un problema que, de no detenerse, puede alcanzar proporciones inimaginables.

Dice Carlos Iñárritu que: *“Si bien la legislación de las últimas décadas intenta morigerar la posición históricamente desfavorable de la mujer, la igualdad de sexos, en la mayoría de los casos, no trasciende el plano formal.*

*El ajuste neoliberal aplicado drásticamente por el actual Gobierno, afecta principalmente a la población femenina de los sectores más excluidos. En este contexto, las mujeres funcionan como fuerza laboral secundaria y marginal utilizada por el sector empresario para bajar los costos de producción, El retiro del Estado de los servicios sociales salud, transporte, educación, etc. ha significado un incremento del trabajo doméstico a través del cual la mujer*

*trata de compensar estas carencias. Esta sobrecarga de obligaciones laborales y domésticas tiene su costo en el descanso, la salud, la Capacitación y la posibilidad de participación política y el acceso a los demás derechos civiles y políticos de la mujer. Costos que se van a reflejar en su calificación a la hora de ser iguales en el mercado".<sup>19</sup>*

La pobreza y las políticas de ajuste impactan de manera directa en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. La crisis implica una creciente oferta de trabajadoras mujeres, de baja calificación y con poca experiencia laboral, que salen a buscar trabajo como recurso para compensar una situación familiar de carencia extrema. Como en otros países en desarrollo, las mujeres constituyen la mayoría de los pobres, fenómeno conocido como "feminización de la pobreza".

En nuestro país, las estadísticas oficiales brindan un panorama parcial, pero puede ser de utilidad incluir algunas cifras:

- Las mujeres constituyen 51.1% de la población total (17 millones sobre 33);
- A fines de los 80 y principios de los 90, aumentan los hogares con jefatura femenina en todo el país (aproximadamente 32.1%), este aumento es general e involucra sectores pobres y no pobres, pero en el sector de pobres estructurales, ha aumentado 44%;
- Los hogares con jefatura femenina en todo el país, se concentran en el Noroeste (42.8%) y en el sureste (41.8%);
- Del total de jefas de hogar, más de la mitad corresponde al estrato de trabajadoras marginales.

---

<sup>19</sup> INÁRRITU, Carlos. La Discriminación de la Mujer. Editorial Diana, México, 1990, p. 58.

### 2.2.7. EL DERECHO A DECIDIR

“No menos discriminatorias y gravísimas por sus consecuencias sociales e individuales son las condiciones de ejercicio de la sexualidad y las limitaciones de los derechos reproductivos, que no garantizan el acceso a una anticoncepción segura y eficaz. En 1986 se derogó la legislación que prohibía la prestación de servicios de anticoncepción”.<sup>20</sup>

Los intentos legislativos sobre políticas públicas de planificación familiar en los últimos años no tuvieron mayor trascendencia y los métodos de anticoncepción continúan siendo inaccesibles -cultural y económicamente- a la mayoría de las mujeres y, en particular, a las de menores recursos.

La ausencia de una política de Estado en esta materia está estrechamente relacionada con el alto número de abortos registrados en el país. Distintas estimaciones coinciden en que se producen más de 350 mil por año, la mayoría de las veces en condiciones de alto riesgo.

El índice de mortalidad en los abortos es aproximadamente uno por cada mil, constituyéndose en la principal causa de muerte materna, y afectando desproporcionadamente a las mujeres de sectores más bajos, ya que son quienes tienen mayores dificultades para acceder a las técnicas anticonceptivas. La mayor vulneración de sus derechos se produce en los impedimentos para el ejercicio de su sexualidad y las limitaciones en los derechos reproductivos.

Mientras que en nuestro país no haya programas suficientes y eficaces de salud sexual y reproductiva que brinden información y asistencia gratuita y segura, seguirá habiendo embarazos no deseados.

---

<sup>20</sup> Ibid. p. 46.

## 2.2.8. LA VIOLENCIA

Por otra parte, la violencia y la discriminación contra la mujer se expresa en diversos aspectos, sólo por el hecho de ser mujeres. Se ejerce en el ámbito doméstico, provocada por patrones de una cultura patriarcal que se manifiesta en todo tipo de opresión: desde ser violentadas sexualmente, hasta la conculcación de sus derechos como: transgresión de los deseos, motivaciones y libertad; omisión, ofensa, discriminación, descalificación, uso no permitido de su cuerpo e intromisión en su sexualidad. Si bien no hay estadísticas fehacientes, se supone que una mujer de cada cinco, sufre algún tipo de violencia doméstica.

La crisis ha tenido un efecto diferencial sobre las mujeres, sometidas a mecanismos discriminatorios en razón de su clase, etnia, género o edad, que se manifiesta en:

- El proceso de toma de decisiones, que incide directamente sobre ella y sus familiares.
- La persistencia de importantes diferencias entre la condición jurídica, política, económica y social entre la mujer y el hombre.
- La participación limitada en el campo laboral, la discriminación salarial y la segregación ocupacional, que caracteriza la incorporación y permanencia en el mercado de trabajo.
- La dificultad para el acceso a empleos bien remunerados y en condiciones de estabilidad.
- La reducción en el acceso a servicios esenciales, que fueron traspasados en su mayoría a las unidades domésticas.
- La cada vez mayor migración de mujeres del campo a la ciudad, en busca de mayor salario y de mejores condiciones de salud y educación

- La pérdida del acceso a la salud, especialmente a la reproductiva, a la educación y a la cultura, que aseguran las bases esenciales de una buena calidad de vida.
- El sometimiento a campañas publicitarias especialmente dirigidas a las mujeres, que conducen a asumir patrones de consumo inadecuados, contaminantes y en muchas oportunidades, fuera de las posibilidades económicas de las mismas.<sup>21</sup>

### **2.3. LA DISCRIMINACIÓN, UN PROBLEMA ARRAIGADO EN MÉXICO**

Afirmar que vivimos en un país donde la discriminación es una práctica cotidiana no es algo novedoso. Si recordamos nuestra historia, desde que Cortés llegó a nuestro territorio en 1521, implantó un régimen brutal basado en la destrucción de la cultura indígena y en un sistema de gobierno discriminatorio.

Como una especie de reminiscencia antigua, ha permanecido la discriminación cultural fundada en la supuesta creencia de que los indígenas son inferiores a las demás personas, sin recordar que ellos son el ejemplo vivo de lo que somos como nación y, finalmente, nuestras raíces se encuentran allí.

Bajo este panorama, es fácil comprender que la discriminación se ha desarrollado paralelamente a nuestra nación. No ha sido privativa de uno o varios gobiernos, sino que es el producto histórico de una conquista brutal en la que los conquistadores pretendieron acabar con todo lo que encontraron a su paso.

Así, la discriminación es una realidad en México que no se puede seguir ocultando, tampoco se puede ser indiferente ante sus devastadores

---

<sup>21</sup> Ibid.p. 48.

efectos, ya que a lo largo de nuestra historia nos ha hecho mucho daño. Como consecuencia, hoy existe un México dividido, el de los ricos o gente acomodada y el de los pobres, olvidados y que siguen soñando con un país de mejores oportunidades.

La discriminación en México se puede observar en varios ámbitos, como la racial, que a pesar de promoverse una cultura de respeto de los derechos humanos y de la igualdad de derechos. Lo cierto es que hay sectores minimizados, como son los campesinos, los obreros, las personas adultas mayores, la comunidad gay, lésbica, bisexual, transexual, transgénero e intersexual y, desgraciadamente, también las mujeres.

Existe también la discriminación social y económica basada en el poderío o estado económico de una persona en relación con las demás. Sabemos que los que más tienen gozan de un estatus personal de respeto y de prerrogativas, mientras que los demás recibimos la mayoría de los casos, un trato deplorable e inadecuado. En materia de salud, lo anterior se observa aún más, puesto que quienes pueden pagar servicios del sector privado, gozan de una atención personalizada y de calidad en la mayoría de los casos, mientras que los que tienen que acudir los servicios de salud del sector público, se enfrentan diariamente a carencias, malos y denigrantes tratos por parte de médicos y quienes colaboran con ellos, a pesar de que el artículo 4º constitucional preconice el derecho de todo mexicano a los servicios de salud dignos.

Hay también discriminación por motivo de la edad y género de las personas. Los que tienen más de 35 años cumplidos, difícilmente tienen acceso a un trabajo medio remunerado. Las empresas requieren de personal menor de esa edad para que no creen antigüedad. Las mujeres también pasan muchos avatares para poder encontrar y permanecer en un trabajo, ya que son producto de constantes hostigamientos sexuales por parte de sus jefes o superiores. Inclusive, es conocido por todos que muchas empresas del sector

privado discriminan a los egresados de la Universidad Nacional Autónoma de México, colocando anuncios que dicen que determinan no incluir a egresados de esa casa de estudios.

Por último, cabría mencionar que otros grupos como las personas seropositivas o enfermos con VIH/SIDA. Las y los niños en situación de calle son víctimas constantes de discriminación.

Nos llevaría mucho tiempo explicar todos y cada uno de los efectos de la discriminación en nuestro país, por lo que solamente vamos a puntualizar en el sentido de que la discriminación ha sido, es y posiblemente, será, un mal que hemos heredado del pasado y que tiene hondas raíces políticas, sociales, económicas y culturales.

La discriminación ha traído al país dolor, sufrimiento, así como sangre de aquellos que han sido víctimas de la intolerancia de quienes se han considerado como seres superiores.

Nuestra historia demuestra que la discriminación nos ha separado más como mexicanos, con lo que el desarrollo como una nación ha sido cada vez más difícil. Hoy que se habla de una reforma del Estado, es importante retomar el problema de la discriminación como un serio obstáculo para el crecimiento de México y para la pretendida democracia y transparencia.

Si es necesario restablecer el Estado de derecho, es importante que de manera conjunta, Gobierno (a través de sus tres niveles: Federal, local y municipal) y sociedad, trabajen para que la discriminación puede ser erradicada de nuestro país y reine efectivamente el respeto irrestricto a los derechos humanos.

## 2.4. LOS GRUPOS VULNERABLES EN MATERIA DE DISCRIMINACIÓN

El 11 de junio de 2003, se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la “**Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación**”, como un complemento del párrafo último del artículo 1º constitucional en materia de prohibición de la discriminación en cualquiera de sus formas. Se trata entonces de una Ley reglamentaria del artículo 1º del texto fundamental que responde a los reclamos de los grupos indígenas, de las personas de la tercera edad y de otros grupos sociales vulnerables como los homosexuales y los seropositivos, que han sido discriminados a lo largo de los tiempos en el país.

El objeto de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación en México está determinado por su artículo 1º que señala:

*“Artículo 1º.-Las disposiciones de esta Ley son de orden público y de interés social. El objeto de la misma es prevenir y eliminar todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona en los términos del Artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como promover la igualdad de oportunidades y de trato”.*

En primera instancia se debe destacar que se trata de una ley de orden público y de interés social. Por otro lado, su objetivo es el de prevenir y eliminar o proscribir todas las formas de discriminación que se ejerzan contra cualquier persona de acuerdo con lo señalado en el artículo 1º constitucional, además, promover la igualdad de oportunidades y de trato para todas las personas. Esto significa que la ley pretende eliminar la discriminación como una práctica arraigada y promover un trato igualitario para todos los mexicanos.

En el artículo 2º se agrega que:

*“Artículo 2.-Corresponde al Estado promover las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas. Los poderes públicos federales deberán eliminar aquellos obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su efectiva participación en la vida política, económica, cultural y social del país y promoverán la participación de las autoridades de los demás órdenes de Gobierno y de los particulares en la eliminación de dichos obstáculos”.*

Le corresponde al Estado la promoción de las condiciones para que la libertad y la igualdad de las personas sean una realidad y efectivas. El numeral dice también que los poderes públicos deben eliminar los obstáculos que limiten en los hechos su ejercicio e impidan el pleno desarrollo de las personas así como su participación en la vida política, económica, cultural y social en el país, debiendo promover la participación de las autoridades de los Gobiernos locales y de los particulares en la eliminación de los obstáculos.

El artículo 3º de la misma ley faculta a cada una de las autoridades para que actúen en el ejercicio de su competencia para adoptar las medidas para que toda persona goce efectivamente de los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política, eliminado con ello, toda forma de discriminación:

*“Artículo 3.-Cada una de las autoridades y de los órganos públicos federales adoptará las medidas que estén a su alcance, tanto por separado como coordinadamente, de conformidad con la disponibilidad de recursos que se haya determinado para tal fin en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio correspondiente, para que toda persona goce, sin discriminación alguna, de todos los derechos y libertades consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en las leyes y en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.*

*En el Presupuesto de Egresos de la Federación para cada ejercicio fiscal, se incluirán, las asignaciones correspondientes para promover las medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades a que se refiere el Capítulo III de esta Ley”.*

Es trascendente que el numeral refiera la cuestión del presupuesto, importante para la consecución de este loable fin: eliminar y prevenir la discriminación en el país en cualquiera de sus formas.

Es destacable que el artículo 4º define a la discriminación como:

*“Artículo 4.-Para los efectos de esta Ley se entenderá por discriminación toda distinción, exclusión o restricción que, basada en el origen étnico o nacional, sexo, edad, discapacidad, condición social o económica, condiciones de salud, embarazo, lengua, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra, tenga por efecto impedir o anular el reconocimiento o el ejercicio de los derechos y la igualdad real de oportunidades de las personas.*

*También se entenderá como discriminación la xenofobia y el antisemitismo en cualquiera de sus manifestaciones”.*

El artículo 5º, por el contrario, exceptúa como conductas discriminatorias las siguientes:

*“Artículo 5.-No se considerarán conductas discriminatorias las siguientes:*

*I. Las acciones legislativas, educativas o de políticas públicas positivas o compensatorias que sin afectar derechos de terceros establezcan tratos diferenciados con el objeto de promover la igualdad real de oportunidades;*

*II. Las distinciones basadas en capacidades o conocimientos especializados para desempeñar una actividad determinada;*

*III. La distinción establecida por las instituciones públicas de seguridad social entre sus asegurados y la población en general;*

*IV. En el ámbito educativo, los requisitos académicos, de evaluación y los límites por razón de edad;*

*V. Las que se establezcan como requisitos de ingreso o permanencia para el desempeño del servicio público y cualquier otro señalado en los ordenamientos legales;*

*VI. El trato diferenciado que en su beneficio reciba una persona que padezca alguna enfermedad mental;*

*VII. Las distinciones, exclusiones, restricciones o preferencias que se hagan entre ciudadanos y no ciudadanos, y*

*VIII. En general, todas las que no tengan el propósito de anular o menoscabar los derechos, y libertades o la igualdad de oportunidades de las personas ni de atentar contra la dignidad humana”.*

La ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación establece lo que se denomina “grupos sociales vulnerables”, es decir, personas que jurídicamente se consideran débiles, por lo que requieren de protección o tutela legal. Dentro de estos grupos están las mujeres, los adultos mayores, las personas con capacidades diferentes y los niños. El artículo 11 habla de los últimos en estos términos:

*“Los órganos públicos y las autoridades federales, en el ámbito de su competencia, llevarán a cabo, entre otras, las siguientes medidas positivas y compensatorias a favor de la igualdad de oportunidades de las niñas y los niños:*

*I. Instrumentar programas de atención médica y sanitaria para combatir la mortalidad y la desnutrición infantiles;*

*II. Impartir educación para la preservación de la salud, el conocimiento integral de la sexualidad, la planificación familiar, la paternidad responsable y el respeto a los derechos humanos;*

*III. Promover el acceso a centros de desarrollo infantil, incluyendo a menores con discapacidad;*

*IV. Promover las condiciones necesarias para que los menores puedan convivir con sus padres o tutores, incluyendo políticas públicas de reunificación familiar para migrantes y personas privadas de la libertad;*

*V. Preferir, en igualdad de circunstancias, a las personas que tengan a su cargo menores de edad en el otorgamiento de becas, créditos u otros beneficios;*

*VI. Alentar la producción y difusión de libros para niños y niñas;*

*VII. Promover la creación de instituciones que tutelen a los menores privados de su medio familiar, incluyendo hogares de guarda y albergues para estancias temporales;*

*VIII. Promover la recuperación física, psicológica y la integración social de todo menor víctima de abandono, explotación, malos tratos o conflictos armados, y*

*IX. Proporcionar, en los términos de la legislación en la materia, asistencia legal y psicológica gratuita e intérprete en los procedimientos judiciales o administrativos, en que sea procedente”*

Se puede observar que la ley en comento establece medidas positivas y compensatorias a favor de los niños y las niñas para efecto de que reciban un trato digno e igual, desterrando cualquier acto de discriminación, pero además, tratando de reivindicar sus derechos históricamente vulnerados.

Con base en lo anterior, se entiende por grupo social vulnerable para efectos de la Ley en cita, al conjunto de personas unidas por religión, condiciones físicas, etnológicas, edad, económicas, entre otras más que han sido discriminados a lo largo de los años, por lo que su condición social y jurídica es de segregación, rechazo, menosprecio y limitación, por lo que la Ley señalada busca reivindicarles en sus derechos fundamentales.

### **2.4.1. LOS GRUPOS INDÍGENAS**

Se ha mencionado de algunos grupos que consideramos como potencialmente vulnerables en materia de discriminación, esto es, que son más proclives a ser discriminados históricamente:

- a) *Las mujeres.*
- b) *Las personas indígenas.*
- c) *Las personas adultas mayores.*
- d) *Los sero positivos o potadores del VIH/SIDA.*
- e) *La comunidad lésbico gay, bisexual, transexual, transgénero e intersexual.*
- f) *Los niños en situación de calle.*
- g) *Las personas inmigrantes.*

Estos grupos son susceptibles de ser discriminados por virtud de sus características o condiciones particulares, por lo que nuestra legislación debe tenerlos más en cuenta a efecto de que se les proteja realmente mediante la creación de normas jurídicas acordes a sus necesidades.

Para efectos de la presente investigación, sólo referiremos brevemente a algunos de los anteriores grupos sociales vulnerables.

### **2.4.2. LOS TRABAJADORES.**

Los trabajadores constituyen históricamente uno de los principales grupos sociales vulnerables en razón de la explotación de la que siempre han sido objeto. Recordemos que fueron un factor detonante en el movimiento revolucionario de 1910, dando origen a la Constitución que hoy

nos rige y que ha sido considerada como la primera en tutelar los derechos o garantías sociales.

Tanto en México como en el extranjero, los trabajadores han sido ampliamente explotados y discriminados por su condición y necesidad. Los patrones han abusado siempre de ellos, pagándoles salarios miserables y que en poco les permiten solventar sus principales necesidades.

### **2.4.3. LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES.**

No hay duda alguna que el término “tercera edad” es uno de los más utilizados para designar a las personas que se encuentran en su última etapa de vida. Es un término común en la actualidad, aceptado casi por todos, pues se considera que dignifica a los ancianos.

No se sabe a ciencia cierta el origen del término, pero es un vocablo adecuado si tomamos en cuenta que la niñez y adolescencia serían la primera edad, la madurez la segunda y la ancianidad o vejez, sería la tercera.

Se considera que el término “tercera edad” conlleva gran cantidad de conceptos, puesto que como se señala anteriormente, dignifica a las persona en su vejez y les reconoce su gran valor y riqueza en experiencia y sabiduría dentro de la familia y la sociedad. De esta forma las personas de la tercera edad son fuente de experiencias y de ejemplos para las nuevas generaciones. Sin embargo, de todos es sabido que la condición de estas personas está muy por debajo de lo aceptable. Es una realidad que las y los ancianos viven en situación de segregación, de olvido y atraso en México.

Desde el punto de vista de esta investigación, el término más adecuado para designar a este grupo de la población es el de “tercera edad”,

pues dignifica a las personas que se encuentran en esa etapa de su vida, pero que quieren vivir plena e intensamente todo lo que les resta de existencia.

Parece una realidad que las personas de la tercera edad como grupo social débil vulnerable parece ser un objetivo alejado del derecho. Los ancianos necesitan que el éste les asegure el cumplimiento de sus derechos: atención médica, educación, seguridad social, cultura, distracción, entre otros.

Desde el punto de vista de trabajo Ángel Salas Alfaro, se requieren dos factores para que la situación de los ancianos en México pueda mejorar: *“Uno, de la voluntad política de emprender las acciones necesarias para allegarle a la población vieja, experta, de la sociedad, los elementos mínimos para una subsistencia digna. Otro factor es la decisión de dicho sector, para agruparse debidamente y luchar por mejores niveles de vida, en todos los ámbitos de su interés, y no necesariamente luchar en sentido político o desde alguna agrupación política, que desde luego tienen todo el derecho de sostenerla me refiero también a una lucha por sí mismos para reivindicar su posición, antaño tan respetada, dentro de la sociedad; que se dediquen a la consecución de logros comunes e individuales....”*<sup>22</sup>

Está plenamente demostrada la capacidad de las personas de la tercera edad para desarrollar una actividad, según su estado de salud; su experiencia las hace imprescindibles para la sociedad, sin embargo, la falta de políticas públicas adecuadas, los ha convertido en personas sin posibilidades de actividades, inútiles y supeditadas a otras personas, lo cual ha sido un grave error pues no hemos podido sacar el caudal de beneficios de las personas de la tercera edad.

---

<sup>22</sup> SALAS ALFARO, Ángel. Derecho de la Senectud. Editorial Porrúa, México, 1999. p. 6.

#### **2.4.4. LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD.**

Las personas con discapacidad son, indudablemente, un grupo que sufre actos constantes de discriminación, de rechazo y segregación, incluso por sus propias familias las cuales llegan a considerarlas como estorbos con los que tienen que cargar. Es por esto que las leyes están intentando revertir la difícil situación de quienes padecen una discapacidad, ya sea, por causa congénita o por alguna enfermedad o accidente. Se trata de personas que necesitan apoyo material y moral, pero también, deben contar con un marco legal más apropiado que les permita el acceso al ejercicio de todos sus derechos.

#### **2.4.5. LOS NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES**

Dicen los autores Rafael de Pina y Rafael de Pina Vara un menor es aquella *“Persona que no ha cumplido todavía los dieciocho años de edad (en México)”*.<sup>23</sup>

Históricamente, los menores, concepto en el que se incluye a los niños, niñas y a los adolescentes, han sido víctimas de innumerables actos y vejaciones por parte de la familia, pero también, de maestros y personas ajenas quienes creían tener el derecho de hacer daño a los mismos.

El menor es una persona que, para el derecho, si bien no tiene la capacidad de realizar determinados actos jurídicos o ejercer sus derechos políticos, también lo es que es un ente protegido por la norma jurídica ante su incapacidad legal para determinarse libremente e inclusive, para poder sobrevivir.

---

<sup>23</sup> PINA, Rafael de y Rafael de Pina Vara. Diccionario de Derecho, editorial Porrúa, 26ª edición, México, 1996, p. 370.

Efectivamente, el menor es la persona que no ha cumplido aún los dieciocho años, la cual recibe el nombre de mayor de edad. Todo menor carece como ya lo dijimos de capacidad jurídica para celebrar actos jurídicos a su nombre propio o de otra persona, no puede tener ni ejercer derechos políticos como el voto, etcétera.

El menor de edad es una persona que requiere de cuidados especiales en virtud de sus características, por lo que el derecho se ocupa de su protección en varios ámbitos como el civil, el penal, el internacional, el laboral y el administrativo.

En caso de que el menor de edad desee celebrar un acto jurídico mediante el cual se obligue a una determinada prestación, deberá hacerlo a través de un representante o tutor que también puede ser alguno de sus padres, pues, de lo contrario, ese acto jurídico estaría atacado de nulidad relativa, susceptible de convalidarse.

El menor es una persona considerada como perteneciente a uno de los grupos vulnerables a que se refiere la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación por lo que merece una atención especial.

## **2.5. EL ARTÍCULO 1º CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE PROHIBICIÓN DE LA DISCRIMINACIÓN EN CUALQUIERA DE SUS FORMAS**

La reforma y adición al artículo 1º constitucional tiene su origen en el conflicto armado que inició el 1º de enero de 1994 en Chiapas, en el que el llamado “Ejército Zapatista de Liberación Nacional” (EZLN), le declaró la guerra al gobierno federal y exigía entre otras cosas, la renuncia del entonces presidente Ernesto Zedillo.

El conflicto sucedido en Chiapas fue el reflejo de la indignante situación de los pueblos indígenas de todo el país, los cuales habían sido motivo de discriminación, rezago, atraso histórico y de extrema pobreza.

El conflicto en Chiapas involucra a dos administraciones Federales, el del saliente Carlos Salinas de Gortari y el de Ernesto Zedillo Ponce de León, quien trató de solucionarlo a través de la creación de la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA). Se nombraron a varios representantes del Ejecutivo de la Unión para que trataran de sentar las bases para una negociación efectiva con los insurrectos, entre ellos a Manuel Camacho Solís.

En el ámbito internacional, la noticia del conflicto en Chiapas corrió como *pólvora*. La comunidad internacional se enteró del acontecimiento, en algunos casos, de manera distorsionada y en otras con mayor veracidad.

El ex presidente Carlos Salinas de Gortari invitó a organismos internacionales y Estados para que enviaran a sus representantes a efecto de que se cercioraran del respeto de los derechos humanos en Chiapas y de la situación real en ese lugar. Los representantes que llegaron al país lo hicieron en calidad de turistas, excediéndose, en muchas ocasiones, en el ejercicio de sus funciones: que era la de observar el conflicto.

Es probable que la presencia de personas de extranjeras enrareciera un conflicto que ya cumplió más de 10 años sin encontrar soluciones efectivas y reales para los pueblos indígenas.

Si bien se lograron acuerdos en la ciudad chiapaneca de San Andrés entre el grupo insurgente y el Gobierno Federal, tales acuerdos no se pudieron concretar en papel, ante la indiferencia del entonces presidente Ernesto Zedillo. El conflicto siguió su curso y fue desgastándose como

estrategia del Ejecutivo, al mismo tiempo se fueron dividiendo pretensiones legítimas de los indígenas chiapanecos y del resto del país.

En su campaña hacia la presidencia, Vicente Fox prometió que solucionaría el conflicto en sólo 15 minutos, restándole la complejidad que siempre había tenido. Sin embargo, se debe reconocer que en sus primeros días de gestión se ocupó del problema y se firmaron acuerdos con los zapatistas, mismos que dieron como resultado que el propio Presidente de la República enviara al Congreso de la Unión un paquete de reformas y adiciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los artículos 1º y 2º

El Senado de la República aprobó, en fecha 25 de abril de 2001, por unanimidad, una reforma constitucional para legislar los derechos de los pueblos indígenas basada en la propuesta de la citada *COCOPA* y en el espíritu de los Acuerdos de San Andrés. En general, la reforma aprobada y la iniciativa que envió el presidente Fox difieren en la forma. La primera aprobó adicionar un segundo y tercer párrafos al artículo 1º; reformó íntegramente el artículo 2º y derogó el párrafo primero del artículo 4º; adicionó un sexto párrafo al artículo 18º, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115º y agregó cuatro artículos transitorios. La segunda preveía reformas y adiciones a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116.

El 30 de abril de 2001, el EZLN dio a conocer su rechazo total a la reforma constitucional sobre derechos y cultura indígenas aprobada por el Congreso de la Unión. En su comunicado argumentaron que la reforma “no responde a las demandas de los pueblos indios de México”, “traiciona los acuerdos de San Andrés” en cuatro puntos sustanciales: autonomía y libre determinación, los pueblos indios como sujetos de derecho público, tierras y territorios, uso y disfrute de los recursos naturales, elección de autoridades municipales y derecho de asociación regional. De acuerdo con el Ejército

Zapatista de Liberación Nacional, la reforma impide el ejercicio de los derechos indígenas.

El siguiente cuadro presenta una comparación de la reforma aprobada y la iniciativa enviada por el presidente Fox (conteniendo todos los artículos constitucionales propuestos):

<p><b>DICTAMEN APROBADO POR EL SENADO DE LA REPUBLICA EL 25 DE ABRIL DE 2001</b></p> <p><u>Subrayado: redacción del Senado o que modifica la iniciativa de la COCOPA.</u></p>	<p><b>INICIATIVA DE REFORMA DE LA COCOPA, ENVIADA POR EL EJECUTIVO EN DICIEMBRE DE 2000</b></p> <p><b>Negritas: modificado u omitido en el dictamen del Senado.</b></p>	<p><b>OBSERVACIONES</b></p>
<p>Artículo único.- Se adicionan un segundo y tercer párrafos al artículo 1°; se reforma en su integridad el artículo 2° y se deroga el párrafo primero del artículo 4°; se adicionan: un sexto párrafo al artículo 18°, un último párrafo a la fracción tercera del artículo 115°, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como cuatro transitorios, para quedar como sigue:</p>	<p>Artículo único.- Se reforma el artículo 4°, primer párrafo, y se adicionan los párrafos segundo a octavo del artículo 4°, recorriéndose en su orden los actuales segundo a noveno párrafos para pasar a ser noveno a decimosexto; un último párrafo al artículo 18; un cuarto párrafo al artículo 26, recorriéndose en su orden el actual cuarto párrafo para pasar a ser el quinto; un segundo párrafo al artículo 53, recorriéndose el actual segundo párrafo para pasar a ser tercero; la fracción XXVIII al artículo 73; un segundo párrafo a la fracción V del artículo 115, recorriéndose en su orden el actual segundo párrafo para</p>	<p>La reforma aprobada dejó sin cambios los artículos 26, 53, 73 y 116, que sí modificaba la iniciativa de la COCOPA. La reforma al artículo 2 concentró la mayoría de los cambios constitucionales y retomó la mayoría de los cambios propuestos por la COCOPA para el artículo 4. El artículo 115 perdió casi todos los cambios que proponía la COCOPA.</p>

	<p>pasar a ser tercero; las fracciones IX y X al artículo 115; y un cuarto párrafo a la fracción II del artículo 116; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:</p>	
<p><b>Artículo 1º</b></p> <p>En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.</p> <p>Está prohibida la esclavitud en los Estados Unidos Mexicanos. Los esclavos del extranjero que entren al territorio nacional alcanzarán, por este solo hecho, su libertad y la protección de las leyes.</p>	<p><b>Artículo 1º</b></p> <p>Sin cambios en la iniciativa de la COCOPA.</p>	<p>Se agregaron un segundo y tercer párrafos.</p> <p>El segundo párrafo, la prohibición de la esclavitud, corresponde al artículo 2 de la Constitución.</p>
<p><u>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las</u></p>		<p>Este tercer párrafo fue agregado por el dictamen del Senado. Aunque en la iniciativa de la COCOPA no se preveía ninguna garantía individual contra la discriminación, ésta se encontraba ya en la jurisprudencia. Asimismo, México es parte de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación racial desde 1975, y de la</p>

<p><u>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.</u></p>		<p>convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer desde 1981.</p>
<p><b>Artículo 2º</b> <u>La nación mexicana es única e indivisible.</u></p>	<p><b>Artículo 4º</b> (La mayoría de los cambios propuestos por la COCOPA pasaron al artículo 2º en la reforma aprobada. En el artículo 4º de la reforma se deroga el primer párrafo, que pasó a formar parte del art. 2º).</p>	
<p>La nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el <u>territorio actual</u> del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>La nación <b>mexicana</b> tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización <b>y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos</b>, y que <b>cualquiera que sea su situación jurídica</b>, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.</p>	<p>Para definir a los pueblos indígenas la iniciativa de la COCOPA retomaba en forma literal el artículo 1º del Convenio 169 de la OIT. El dictamen del Senado deja fuera de la definición dos condiciones del citado convenio, con lo que el problema indígena queda limitado a los pueblos que habitan el territorio mexicano en la actualidad y se evita así legislar extraterritorialmente.</p>
<p><u>La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a</u></p>		<p>La “autoadscripción” como criterio de definición de los pueblos indígenas</p>

<p><u>quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.</u></p>		<p>procede del artículo 1º del Convenio 169 de la OIT.</p>
<p><u>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.</u></p>		<p>La iniciativa de la COCOPA reconocía en el artículo 115 la pertenencia de las comunidades a los pueblos indígenas. En la reforma del Senado las comunidades son las unidades integrantes de los pueblos, en las que se conservan los usos y costumbres. La definición de las comunidades como el ámbito de aplicación de los derechos que otorga la reforma toma en cuenta que los “pueblos indígenas” se caracterizan por la dispersión y la convivencia pluriétnica.</p>
<p><u>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.</u></p>		<p>Se reconoce el derecho a la libre determinación y la autonomía en un marco de respeto a la unidad nacional.</p> <p>El reconocimiento a los pueblos y comunidades indígenas se deja como una atribución de los estados.</p>

<p><b>Inciso A:</b>  <u>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:</u></p>	<p><b>Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado Mexicano para:</b></p>	
<p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.</p>	<p>I. Decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural;</p>	
<p>II. Aplicar sus <u>propios</u> sistemas normativos en <u>la</u> regulación y solución de <u>sus</u> conflictos internos, <u>sujetándose a los principios generales de esta Constitución</u>, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, <u>de manera relevante</u>, la dignidad e integridad de las mujeres. <u>La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.</u></p>	<p>II. Aplicar sus sistemas normativos en regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; <b>sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.</b></p>	<p>La reforma no impone a las autoridades jurisdiccionales la obligación de convalidar las resoluciones emitidas por los pueblos indígenas. Al dejarse la definición de los casos a una ley posterior se pierde claridad en el derecho constitucional. La legislación adjetiva mexicana regula actualmente la homologación de las resoluciones arbitrales en materia civil y mercantil, en éstas el juez sólo tiene competencia para considerar la forma de los asuntos, no el fondo. Sin embargo, la redacción de esta reforma parece indicar que las resoluciones de los pueblos indígenas podrán</p>

		abarcando la solución de contiendas civiles, penales o laborales.
III. Elegir <u>de acuerdo con sus normas, procedimientos y prácticas tradicionales</u> , a las autoridades o representantes para el ejercicio de sus formas <u>propias</u> de gobierno interno, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad <u>frente a los varones, en un marco que respete el pacto federal y la soberanía de los estados.</u>	III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno <b>de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía</b> , garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;	De acuerdo con el dictamen, la elección de autoridades de acuerdo a sus normas y procedimientos es el ejercicio del gobierno interno, y no, como lo definía la COCOPA, sólo un ámbito de la autonomía.
IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que <u>constituyan</u> su cultura e identidad.	VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que <b>configuren</b> su cultura e identidad, y	El inciso IV del dictamen corresponde al inciso VI de la COCOPA.
	<b>IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales;</b>	Este inciso de la propuesta de la COCOPA quedó fuera del dictamen. No estaban claros ni el significado ni la posible aplicación de esta norma.
V. <u>Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.</u>		Se establece como obligación a las comunidades y pueblos indígenas el deber de conservar y preservar el hábitat.
VI. Acceder, <u>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</u>	V. Acceder <b>de manera colectiva</b> al uso y disfrute de los recursos naturales de <b>sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u</b>	La omisión del “derecho a acceder de manera colectiva al uso y disfrute de sus tierras y territorios” es un

<p><u>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.</u></p>	<p><b>ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;</b></p>	<p>punto central de la crítica del EZLN y el CNI.</p> <p>De acuerdo con este último, se “restringe este derecho exclusivo que tenemos y lo convierte en simple derecho de preferencia, previamente limitado por las formas y modalidades de propiedad ya establecidas”.</p> <p>Sin embargo, esta redacción contó con el consenso de todos los partidos en el Senado. El PRD defendió esta modificación alegando que la redacción de la COCOPA alentaba nuevos conflictos agrarios y porque no definía claramente el alcance de las “tierras y territorios” de los pueblos indígenas.</p>
<p><u>VII. Elegir, en los municipios con población indígena, representantes ante los ayuntamientos.</u></p> <p><u>Las constituciones y leyes de las entidades federativas reconocerán y regularán estos derechos en los municipios, con el propósito de fortalecer la</u></p>		<p>Se reconoce el derecho a elegir “representantes ante los ayuntamientos”, pero en la reforma no queda claro si también se reconoce el derecho a elegir a sus autoridades municipales.</p>

<p><u>participación y representación política de conformidad con sus tradiciones y normas internas.</u></p>		
<p>VIII. <u>Acceder plenamente</u> a la jurisdicción del Estado. <u>Para garantizar ese derecho,</u> en todos los juicios y procedimientos <u>en que sean parte,</u> individual o colectivamente, <u>se deberán tomar</u> en cuenta <u>sus costumbres</u> y especificidades culturales respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas <u>tienen</u> en todo tiempo el derecho a ser asistidos por intérpretes y defensores que tengan conocimiento de su lengua y cultura.</p> <p><u>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.</u></p>	<p><b>Párrafo 11:</b></p> <p><b>...Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas</b> a la jurisdicción del Estado, en todo los juicios y procedimientos <b>que involucren</b> individual o colectivamente a indígenas, <b>se tomarán</b> en cuenta <b>sus prácticas jurídicas</b> y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas <b>tendrán</b>, en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores, <b>particulares o de oficio,</b> que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.</p>	<p>La COCOPA reconocía “prácticas jurídicas” de los pueblos indígenas, el dictamen del Senado las menciona sólo como “costumbres”, aunque la costumbre es fuente del derecho.</p> <p>No se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho público sino como entidades de interés público. Los partidos políticos son sujetos de derecho privado y, como entidades de interés público, tienen obligaciones ante el Estado. Para los pueblos indígenas, el no tener personalidad jurídica como sujetos de derecho público les impide, por ejemplo, interponer controversias constitucionales o cobrar impuestos, por lo que de haberse aprobado la ley indígena en los términos de la COCOPA, hubiera significado la creación de un cuarto nivel de gobierno.</p>
<p><b>Inciso B:</b> <u>La Federación, los Estados y los</u></p>	<p><b>Párrafos 12 y 13:</b> <b>El Estado establecerá las</b></p>	<p>Tanto en la iniciativa de la COCOPA como en el</p>

<p><u>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.</u></p> <p><u>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</u></p>	<p><b>instituciones y políticas necesarias</b> para garantizar la vigencia de los derechos de <b>los pueblos</b> indígenas y <b>su</b> desarrollo integral; las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con <b>dichos pueblos</b>.</p> <p><b>Las Constituciones y las leyes de los estados de la República, conforme a sus particulares características, establecerán las modalidades pertinentes para la aplicación de los principios señalados, garantizando los derechos que esta Constitución reconoce a los pueblos indígenas.</b></p>	<p>dictamen del Senado se establece a las legislaturas, constituciones y leyes de los estados como el ámbito donde se hará efectivo el reconocimiento a los pueblos indígenas.</p>
<p><u>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.</u></p>		<p>Obligación de los tres niveles de gobierno de incluir a las comunidades indígenas en los planes de desarrollo.</p> <p>Las comunidades podrán administrar asignaciones presupuestales “para fines específicos”, pero no queda claro si las autoridades municipales serán también autoridades indígenas.</p>
<p><u>II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación</u></p>	<p><b>Párrafos 8 y 9:</b> <b>La Federación, los estados y los municipios deberán, en el</b></p>	<p>Se establece la garantía de promover la educación de los pueblos indígenas.</p>

<p>bilingüe e intercultural, <u>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.</u> Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.</p>	<p><b>ámbito de sus respectivas competencias y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable</b> y la educación bilingüe e intercultural. <b>Asimismo, deberán</b> impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación <b>y combatir toda forma de discriminación.</b> <b>Las autoridades educativas federales, estatales y municipales,</b> en consulta con <b>los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán</b> programas educativos de contenido regional, <b>en los que reconocerán su</b> herencia cultural.</p>	<p>En lo general, el apartado B es un programa de asistencia social. La mayoría de las propuestas de este inciso fueron hechas en el dictamen preparado por los Senadores del <b>PRI</b>.</p>
<p><u>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.</u></p>		<p>Programas de asistencia para la nutrición infantil. No queda claro cómo se aprovechará a la medicina tradicional.</p>
<p><u>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</u></p>		<p>Programas de asistencia para financiar viviendas dignas y servicios básicos.</p>

<p><u>mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.</u></p>		
<p><u>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.</u></p>		<p>Reconocimiento de los derechos de la mujer indígena: no queda claro si se establecerán programas de acción afirmativa a favor de las mujeres o cuál será su aplicación.</p>
<p><u>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.</u></p>	<p><b>VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación</b></p>	<p>Dado que nada prohíbe a los pueblos indígenas operar medios de comunicación propios por el sólo hecho de ser indígenas, el dictamen del Senado apunta al problema de la marginación de los pueblos indígenas y su incomunicación.</p>
<p><u>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</u></p>		<p>El Estado se convierte en promotor del desarrollo de las comunidades indígenas.</p>

<p><u>para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.</u></p>		
<p><u>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.</u></p>	<p><b>Párrafo 10:</b> <b>El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes,</b> tanto en el territorio nacional como en el extranjero.</p>	<p>Establece la obligación del Estado de proporcionar protección especial a los migrantes indígenas.</p>
<p><u>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.</u> <u>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</u></p>	<p><b>Artículo 26</b> <b>La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional.</b> <b>Artículo 115</b> <b>(último párrafo del inciso</b></p>	<p>Se retoma, con cambios en la redacción, la obligación del Estado de consultar a las comunidades indígenas los planes de desarrollo. El acceso equitativo a la distribución de la riqueza fue sustituido por la obligación del Legislativo de tomar en cuenta a los indígenas en las partidas presupuestales. Las comunidades indígenas podrán participar en el ejercicio, control y vigilancia de los</p>

<p><u>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.</u></p> <p><u>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.</u></p>	<p>V):</p> <p><b>En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicadas dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social.</b></p>	<p>recursos.</p> <p>Se agrega un principio de no discriminación a otras comunidades no indígenas que estén en la misma situación de marginación o pobreza, lo que implica que el problema de las comunidades indígenas no es su identidad sino sus condiciones económicas y sociales.</p>
<p><b>Artículo 18</b> (último párrafo)</p> <p><u>... 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.</u></p>	<p><b>Artículo 18</b> (último párrafo)</p> <p><b>...Los indígenas</b> podrán compurgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, <b>de modo que se propicie</b> su reintegración a la comunidad como <b>mecanismo esencial</b> de readaptación social.</p>	<p>Con la nueva redacción, este derecho no queda limitado a los indígenas, sino que es un principio general para todos los sentenciados.</p> <p>Una ley secundaria definirá los casos y condiciones para hacer efectivo este derecho.</p>

<p><b>Artículo 73</b></p> <p>Sin cambios.</p>	<p><b>Artículo 73</b></p> <p>...XXVIII. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los estados y de los municipios en el ámbito de sus respectivas competencias, respecto de los pueblos y comunidades indígenas, con el objeto de cumplir los fines previstos en los artículos 4º y 115 de esta Constitución;</p>	<p>Este cambio, dadas las previsiones en el artículo 2º para que el Legislativo reconozca los derechos de los pueblos indígenas, habría sido redundante.</p>
<p><b>Artículo 115</b></p> <p>Fracción III</p> <p>Último párrafo</p> <p>Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.</p>	<p><b>Artículo 115</b></p> <p>(Sin cambios de I a IV, adición a V)</p> <p><b>En los planes de desarrollo municipal y en los programas que de ellos se deriven, los ayuntamientos le darán participación a los núcleos de población ubicadas dentro de la circunscripción municipal, en los términos que establezca la legislación local. En cada municipio se establecerán mecanismos de participación ciudadana para coadyuvar con los ayuntamientos en la programación, ejercicio, evaluación y control de los recursos, incluidos los federales, que se destinen al desarrollo social;</b></p> <p><b>IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y</b></p>	<p>La reforma a este artículo era central en la iniciativa de la COCOPA.</p> <p>El dictamen del Senado retoma la participación de las comunidades para planear, ejercer, evaluar y controlar recursos y presupuesto, en el artículo 2, apartado B.</p> <p>El resto de las previsiones de la iniciativa de la COCOPA queda para que los estados las incorporen en sus constituciones locales.</p> <p>Los principales temas pendientes son: el ejercicio de la libre determinación; el reconocer a las comunidades indígenas como entidades de derecho público; el derecho a elegir representantes y</p>

	<p>niveles en que hagan valer su autonomía, pudiendo abarcar uno o más pueblos indígenas, de acuerdo a las circunstancias particulares y específicas de cada entidad federativa.</p> <p>...Las comunidades indígenas como entidades de derecho público y los municipios que reconozcan su pertenencia a un pueblo indígena tendrán la facultad de asociarse libremente a fin de coordinar sus acciones. Las autoridades competentes realizarán la transferencia ordenada y paulatina de recursos, para que ellos mismos administren los fondos públicos que se les asignen. Corresponderá a las Legislaturas estatales determinar, en su caso, las funciones y facultades que pudieran transferírseles, y</p> <p>X. en los municipios, comunidades, organismos auxiliares del ayuntamiento e instancias afines que asuman su pertenencia a un pueblo indígena, se reconocerá a sus habitantes el derecho para que definan, de acuerdo con las prácticas políticas propias de la tradición de cada uno de ellos, los procedimientos para la</p>	<p>autoridades de acuerdo con sus “usos y costumbres”, así como la remunicipalización.</p> <p>Se reconoce la facultad de asociarse a las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, pero no como integrantes de un “pueblo indígena” como establecía la COCOPA. Esta precisión se introdujo a sugerencia de los Senadores del PAN.</p>
--	--	--

	<p>elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno, en un marco que asegure la unidad del Estado nacional. La legislación local establecerá las bases y modalidades para asegurar el ejercicio pleno de ese derecho.</p> <p>Las Legislaturas de los Estados podrán proceder a la remunicipalización de los territorios en que estén asentados los pueblos indígenas, la cual deberá realizarse en consulta con las poblaciones involucradas.</p>	
<p><b>Artículo 116</b></p> <p>Sin cambios.</p>	<p><b>Artículo 116</b></p> <p>VII. Para garantizar la representación de los pueblos indígenas en las legislaturas de los estados por el principio de mayoría relativa, los distritos electorales deberán ajustarse conforme a la distribución geográfica de dichos pueblos.</p>	<p>Queda fuera de la reforma la previsión de que las cámaras de los estados diseñen las circunscripciones electorales respetando la distribución de los pueblos indígenas.</p>
<p><b>Artículos transitorios</b></p> <p>Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.</p>	<p><b>Transitorio</b></p> <p>Único.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>.</p> <p>Dado en la residencia del Poder Ejecutivo federal a los cinco días del mes de diciembre de</p>	

	dos mil.	
<p><u>Artículo segundo.</u>  <u>Al entrar en vigor estas reformas,</u>  <u>el Congreso de la Unión y las</u>  <u>Legislaturas de las entidades</u>  <u>federativas deberán realizar las</u>  <u>adecuaciones a las leyes</u>  <u>federales y constituciones</u>  <u>locales que procedan y</u>  <u>reglamenten lo aquí estipulado.</u></p>		
<p>Artículo tercero.  Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en <u>consideración, cuando sea factible,</u> la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de <u>propiciar</u> su participación política.<sup>24</sup></p>	<p><b>Artículo 53</b>  (Segundo párrafo)  Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales <b>y las circunscripciones electorales plurinominales,</b> deberá tomarse en <b>cuenta</b> la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de <b>asegurar</b> su participación <b>y representación políticas en el ámbito nacional.</b></p>	<p>Retoma el tema de la representación política presente en los artículos 53 y 116 de la iniciativa de la COCOPA.  Se eliminó la referencia a las circunscripciones plurinominales. Tampoco se menciona la representación política en el ámbito nacional.</p>
<p><u>Artículo cuarto. El titular del Poder Ejecutivo Federal</u>  <u>dispondrá que el texto íntegro de</u>  <u>la exposición de motivos y del</u>  <u>cuerpo normativo del presente</u>  <u>decreto, se traduzca a las</u>  <u>lenguas de los pueblos</u>  <u>indígenas del país y ordenará su</u>  <u>difusión en sus comunidades.</u>  Dado en la sede del Senado el</p>		

<sup>24</sup> Vid. [www.sre.gob.mx](http://www.sre.gob.mx). 20 de junio de 2009

día 25 de abril del año 2001. Ciudad de México, Distrito Federal.		
---	--	--

De esta manera, se establecieron las reformas y adiciones a los artículos 1º y 2º de la Constitución Política. Al artículo 1º se le añadió un párrafo que hoy es el tercero y que contiene la garantía de no discriminación en favor de todas las personas. Este derecho público subjetivo es el resultado de las pláticas de la citada *COCOPA* con el Ejército Zapatista de Liberación Nacional; pero, indirectamente, se puede agregar que es el producto del conflicto sucedido en Chiapas en 1994. Además, México es parte signataria y ratificó la Convención de 1975 sobre eliminación y prohibición de todas las formas de discriminación; y la de 1981, sobre discriminación a la mujer, por lo que era ya impostergable que el derecho a la no discriminación se ascendiera a garantía individual.

El objetivo de la adición del párrafo tercero del artículo 1º constitucional es, en esencia, prohibir toda forma de discriminación hacia las personas por cualquier motivo: racial, sexual, religioso, político, cultural, etc., garantizando que todos los mexicanos tendrán igualdad de oportunidades.

Para consolidar una verdadera democracia, debe crearse una cultura de prohibición y erradicación de la discriminación, sobre todo, que reivindique los legítimos derechos de quienes deben ser sus titulares: en este caso, los grupos indígenas.

Así, el objeto del párrafo tercero es resarcir los daños causados por la discriminación a lo largo de muchos años. Se pretende reintegrar a la sociedad a los grupos vulnerables antes señalados, pero además, restituirles en el goce de sus derechos y suprimir la discriminación en cualquiera de sus formas.

No se comprendería un México democrático en el que siga existiendo la discriminación; son dos conceptos incompatibles, jurídica y políticamente. Sin embargo, en materia de lucha contra la discriminación se puede aseverar que nos encontramos en una etapa de gestación, por lo que la inserción del párrafo tercero al artículo 1º constitucional ha sido un gran acierto del sexenio pasado.

## **2.6. EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL**

En ocasiones, no basta con elevar un derecho a rango de garantía individual, sino que hay que tomar otras medidas legislativas para que el goce de tal derecho sea real y cumpla sus cometidos. En el caso del párrafo tercero del artículo 1º constitucional, efectivamente, se han tomado o derivado otras medidas legislativas como son: la creación de la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del 2003 y el Código Penal para el Distrito Federal, en el que se incluye, por primera vez, un tipo específico que sanciona la discriminación como un delito del fuero común y que se complementa con las disposiciones federales anteriores.

El delito de discriminación se ubica en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, en el Título Décimo, capítulo Único:

**“TÍTULO DÉCIMO  
DELITOS CONTRA LA DIGNIDAD DE LAS PERSONAS.  
CAPÍTULO ÚNICO  
DISCRIMINACIÓN.**

*ARTÍCULO 206. Se impondrán de uno a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa al que, por razón de edad, sexo, embarazo,*

*estado civil, raza, precedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud:*

*I. Provoque o incite al odio o a la violencia;*

*II. Veje o excluya a alguna persona o grupo de personas; o*

*III. Niegue o restrinja derechos laborales.*

*Al servidor público que niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho, se le aumentará en una mitad la pena prevista en primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.*

*Este delito se perseguirá por querrela”.*

## **CAPÍTULO 3.**

### **ASPECTOS DOGMATICOS DEL DELITO**

#### **3.1. CONCEPTO DE DELITO**

El Derecho Penal se ocupa preponderantemente del estudio de las conductas consideradas como delitos, es decir, agravios que el legislador ha considerado como contrarios al orden jurídico y que afectan diversos tipos de bienes particulares o generales, y que ofenden, tanto a la víctima u ofendido, como a la sociedad misma.

El concepto del delito ha sido materia de muchos estudios y opiniones desde hace siglos, sin embargo, el tema aún no se ha agotado y sigue dando motivos para nuevas teorías o posturas. Sería inadecuado hablar del concepto del delito sin mencionar primeramente su sentido gramatical. *Gramaticalmente*, el término delito, proviene del latín: *delictum*, *delinquo*, *delinquere*, que significa desviarse, resbalar, abandono de una ley.

Francisco Carrara, citado por Roberto Reynoso Dávila señala sobre el origen del vocablo delito: *“Cometer una falta, y crimen, del griego cerno, iudio en latín, que a pesar de ser en su origen término que significa las acciones menos reprobables, llegan finalmente a designar los más graves delitos.*

*Elemento es aquello que concurre para la formación de algo complejo, como las letras que forman una palabra, los átomos que forman una molécula, los cuerpos simples que se combinan para formar una sal, el género próximo y la diferencia específica de toda definición esencial, o el acto humano*

*y sus calificativas de antijuricidad y culpabilidad que integran el delito y en materia de cualquiera de los cuales desaparece tal delito*".<sup>25</sup>

Así, el que comete un delito se aparta de la línea recta, del derecho y atenta contra la sociedad.

Fernando Castellanos Tena invoca a Carrara quien señala que el delito: "*[...] es la infracción de la ley del Estado, promulgada para proteger la seguridad de los ciudadanos, resultante de un acto externo del hombre, positivo o negativo moralmente imputable y políticamente dañoso*".<sup>26</sup>

Eugenio Cuello Calón dice que el delito es: "*La acción humana antijurídica, típica, culpable y punible*".<sup>27</sup>

Un concepto legal que llegó a convertirse casi en un dogma era el que estaba contenido en el Código Penal para el Distrito Federal anterior de 1931 cuyo texto era: "*Artículo 7º.-Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales*".

Sin embargo, este concepto permanece en el Código Penal Federal vigente en el mismo artículo número 7º, ya que por mucho tiempo, el Código penal para el Distrito Federal era aplicado supletoriamente en materia federal. Al separarse ambos Códigos, se importó el texto del artículo 7º del Código del Distrito Federal.

Al respecto, Francisco González de la Vega señala: "*Aun cuando la mayor parte de los Códigos no se preocupan por definir el delito en general, nuestra legislación, siguiendo la tradición española, ha creído prudente hacerlo*."

---

<sup>25</sup> REYNOSO DÁVILA, Roberto. *Teoría General del Delito*. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1998, p. 13.

<sup>26</sup> CASTELLANOS TENA, Fernando. *Lineamientos Elementales de Derecho Penal*. Editorial Porrúa, 43a edición, México, 2002, pp. 127 y 128.

<sup>27</sup> Idem.

*Así el Código Penal de 1871, art. 4º, decía: Delito es. La infracción voluntaria de una ley penal haciendo lo que ella prohíbe o dejando de hacer lo que manda. El de 1929, art. 11, decía: Delito es: La lesión de un derecho protegido legalmente por una sanción penal”.* <sup>28</sup>

### **3.2. LOS PRESUPUESTOS DEL DELITO.**

La doctrina penal ha optado por diversas concepciones sobre el delito. Así, existen doctrinas biatómicas, triatómicas, tetratómicas, pentatómicas, exatómicas y heptatómicas sobre los elementos que integran al delito.

Vincenzo Manzini expresa sobre los presupuestos del delito que: “ [...] son elementos, positivos o negativos, de carácter jurídico, anteriores al hecho y de los cuales depende la existencia del título delictivo de que se trate. Después distingue los presupuestos del delito de los presupuestos del hecho y dice que los últimos son los elementos jurídicos o materiales, anteriores a la ejecución del hecho, cuya existencia se requiere para que el mismo, previsto por la norma, integre un delito, de manera que su ausencia quita el carácter punible al hecho. Estos últimos presupuestos (del hecho) pueden ser jurídicos o materiales de acuerdo con su naturaleza” <sup>29</sup>

La doctrina estima como posibles presupuestos del delito: a) la vida previa de la víctima en el delito de homicidio; b) el estado de gravidez en el aborto; c) el parentesco en el parricidio o en el incesto; d) el matrimonio anterior válido en la bigamia; e) la ajenidad de la cosa en el robo; y f) el carácter de funcionario en especulado, entre otras.

---

<sup>28</sup> GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco. El Código Penal Comentado. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1996, p. 12.

<sup>29</sup> MANZONI, Vincenzo. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1994, p. 191.

### 3.3. LOS OBJETOS DEL DELITO

En el Derecho Penal hay dos tipos de objetos: el material y el jurídico. El objeto material es: *“la persona o cosa sobre la que recae directamente el daño causado por el delito cometido o el peligro en el que se colocó a la persona o cosa”*.<sup>30</sup> Cuando se trata de una persona física, ésta se identifica plenamente con el sujeto pasivo.

El objeto jurídico es el interés legalmente tutelado por la ley. Así, cada tipo penal tiene su propio bien jurídico tutelado: en el homicidio es la vida; en las lesiones es la integridad física; en el robo es el patrimonio, etcétera.

El Código Penal para el Distrito Federal clasifica los delitos en orden al bien jurídico tutelado, del mayor o más importante que es la vida al menor.

### 3.4. LOS SUJETOS DEL DELITO

En el Derecho Penal se habla constantemente de dos sujetos que son los protagonistas: el activo y el pasivo.

El sujeto activo es quien comete la conducta u omisión considerada como delito por la ley. Se le conoce como delincuente, agente o criminal. El sujeto activo es siempre una persona física, independientemente del sexo, la edad, la nacionalidad y otras características. Cada tipo penal señala las calidades que se requieren para ser sujeto activo.

---

<sup>30</sup> AMUCHATEGUI REQUENA, I. Griselda. Op. Cit. P. 36.

El sujeto pasivo es también conocido como víctima u ofendido. Esto significa que es la persona que recibe la conducta u omisión delictiva, pudiendo ser incluso, una persona moral.

En principio, cualquier persona puede ser sujeto pasivo, sin embargo, cada tipo penal señala las calidades específicas.

### **3.5 .CLASIFICACIÓN DE LOS DELITOS**

De la misma manera que existen varios conceptos y definiciones del delito, los autores se han dado a la tarea de clasificar estas figuras antijurídicas. El hecho de clasificar algo implica una tarea difícil y que obedece esencialmente a objetivos didácticos determinados. Para efectos de esta investigación, se expondrán primero, las clasificaciones que hace la doctrina penal.

#### **3.5.1. DOCTRINAL**

El autor argentino Francisco Torrejón clasifica los delitos en:

- Delitos contra las personas (homicidio y lesiones).
- Delitos contra la honestidad y el honor.
- Delitos contra la libertad (amenazas, etc.).
- Delitos contra la propiedad (robo).
- Delitos contra el Estado y la comunidad (delitos contra la seguridad pública, el orden público, contra la seguridad de la nación, contra los poderes públicos y el orden constitucional, la administración pública, contra la fe pública, etc.

- Delitos contra el Estado Civil.
- Según su requisito de procedencia: denuncia o querrela.<sup>31</sup>

Otras clasificaciones no indican que hay delitos de comisión o acción, en los que se prohíbe llevar a cabo una conducta, por ejemplo; matar, violar, robar, privar de la vida, etcétera, hay también delitos de omisión, en los que la ley ordena una conducta determinada y el agente no la realiza.

Atendiendo al resultado que producen, los delitos son formales y materiales. A los primeros se les denomina también de simple actividad o de acción y, a los segundos, delitos de resultado. Los delitos formales son aquellos en los que se agota el tipo penal en con el actuar o movimiento corporal del agente y no es necesario que se produzca un resultado externo. En los delitos materiales, para su integración, se requiere la producción de un resultado objetivo o material, como en el homicidio, el robo y otros más.

En relación con el daño que se causa a la víctima o, al bien jurídico, los delitos pueden ser de lesión y de peligro. Los primeros causan daños directos y efectivos en los intereses jurídicamente protegidos por la norma violada. Los segundos, no causan daño a los intereses, pero sí los ponen en peligro, como el abandono de personas o la omisión de auxilio.

Por su duración, los delitos pueden ser instantáneos, continuos o continuados. El Código Penal para el Distrito Federal vigente en su artículo 17 dice:

**“ARTÍCULO 17** (*Delito instantáneo, continuo y continuado*). *El delito, atendiendo a su momento de consumación, puede ser:*

*I. Instantáneo: cuando la consumación se agota en el mismo momento en que se han realizado todos los elementos de la descripción legal;*

---

<sup>31</sup> [www.cels.org.ar/estadisticas](http://www.cels.org.ar/estadisticas). 21 de junio de 2009.

*II. Permanente o continuo: cuando se viola el mismo precepto legal, y la consumación se prolonga en el tiempo; y*

*III. Continuado: cuando con unidad de propósito delictivo, pluralidad de conductas e identidad de sujeto pasivo, se concretan los elementos de un mismo tipo penal”.*

De acuerdo a la culpabilidad, los delitos pueden ser dolosos y culposos. Recordemos que la preterintencionalidad ya no existe en el Código Penal para el Distrito Federal.

Con base en a su estructura o composición, lo delitos se clasifican en simples y complejos. Son simples aquellos en los cuales la lesión jurídica es única, como el homicidio. Son complejos aquello en los cuales el tipo consta de dos infracciones, cuya fusión da nacimiento a una figura delictiva nueva, superior en gravedad como el robo en casa habitación.

De acuerdo al número de actos integrantes de la acción típica, los delitos pueden ser unisubsistentes y plurisubsistentes. Los primeros se forman por un solo acto, mientras que los segundos constan de varios actos.

De acuerdo al número de sujetos que participan, pueden ser unisubjetivos y plurisubjetivos. Los primeros son aquellos en los que sólo participa una persona, mientras que en los segundos participan varias personas.

De acuerdo a la materia, los delitos pueden ser federales, comunes, militares y políticos (los cuales siguen siendo materia de polémicas doctrinales).

### **3.5.2. SEGÚN EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL**

El Código Penal para el Distrito Federal establece nuevos delitos en respuesta a las exigencias de la ciudadanía de esta demarcación, sin embargo, en esencia conserva los lineamientos de los códigos penales anteriores.

El Código Penal para el Distrito Federal contiene la siguiente clasificación de delitos en el Libro Segundo, Parte Especial:

- Delitos contra la vida y la integridad corporal: homicidio, lesiones, ayuda o inducción al suicidio y aborto.
- Procreación asistida, inseminación artificial y manipulación genética.
- Delitos de peligro para la vida o la salud de las personas: omisión de auxilio o de cuidado y peligro de contagio.
- Delitos contra la libertad personal: privación de la libertad personal; privación de la libertad con fines sexuales; secuestro; desaparición forzada de personas; tráfico de menores y retención y sustracción de menores o incapaces.
- Delitos contra la libertad y la seguridad sexuales y el normal desarrollo psicosexual: violación, abuso sexual; hostigamiento sexual; estupro; incesto.
- Delitos contra la moral pública: corrupción de menores e incapaces; pornografía infantil; lenocinio.
- Delitos contra la seguridad de la subsistencia familiar.
- Delitos contra la integridad familiar: violencia familiar.
- Delitos contra la filiación y la institución del matrimonio: estado civil y bigamia.

- Delitos contra la dignidad de las personas: discriminación.
- Delitos contra las normas de inhumación y exhumación y contra el respeto a los cadáveres o restos humanos: inhumación, exhumación y respeto a los cadáveres o restos humanos.
- Delitos contra la paz, la seguridad de las personas y la inviolabilidad del domicilio: amenazas; allanamiento de morada, despacho, oficina o establecimiento mercantil.
- Delitos contra la intimidad personal y la inviolabilidad del secreto: violación de la intimidad personal y revelación de secretos.
- Delitos contra el honor: difamación y calumnia.
- Delitos contra el patrimonio: robo; abuso de confianza; fraude; administración fraudulenta; insolvencia fraudulenta en perjuicio de acreedores; extorsión; despojo; daño en propiedad; encubrimiento por receptación.
- Operaciones con recursos de procedencia ilícita: operaciones con recursos de procedencia ilícita.
- Delitos contra la seguridad colectiva: portación, fabricación e importación de objetos aptos para agredir y pandilla, asociación delictuosa y delincuencia organizada.
- Delitos contra el servicio público cometidos por servidores públicos: disposiciones generales sobre servidores públicos; ejercicio indebido y abandono del servicio público; abuso de autoridad y uso ilegal de la fuerza pública; coalición de servidores públicos; uso indebido de atribuciones y facultades; intimidación; negación del servicio público; tráfico de influencia; cohecho; peculado; concusión; enriquecimiento ilícito; usurpación de funciones públicas.

- Delitos cometidos contra el servicio público cometidos por particulares: promoción de conductas ilícitas; cohecho y distracción de recursos públicos; desobediencia y resistencia de particulares; oposición a que se ejecute alguna obra o trabajo públicos; quebrantamiento de sellos; ultrajes a la autoridad; ejercicio indebido del propio derecho.
- Delitos en contra del adecuado desarrollo de la justicia cometidos por servidores públicos: denegación o retardo de justicia y prevaricación; delitos en el ámbito de la procuración de justicia; tortura; delitos cometidos en el ámbito de la administración de justicia; omisión de informes médico forenses; delitos cometidos en el ámbito de la ejecución penal; evasión de presos.
- Delitos contra la procuración y administración de justicia cometidos por particulares: fraude procesal; falsedad ante autoridades; variación del nombre o domicilio; **simulación de pruebas**; delitos de abogados, patronos y litigantes; encubrimiento por favorecimiento.
- Delitos cometidos en el ejercicio de la profesión: responsabilidad profesional y técnica; usurpación de profesión; abandono, negación y práctica indebida del servicio médico; responsabilidad de directores, encargados, administradores o empleados de centros de salud y agencias funerarias, por requerimiento arbitrario de la contraprestación; suministro de medicinas nocivas o inapropiadas.
- Delitos contra la seguridad y el normal funcionamiento de las vías de comunicación y de los medios de transporte: ataques a las vías de comunicación y los medios de transporte: delitos contra la seguridad del tránsito de

vehículos; violación de correspondencia y violación de la comunicación privada.

- Delitos contra la fe pública: falsificación de títulos al portador y documentos de crédito público; falsificación de sellos, marcas, llaves cuños, troqueles, contraseñas y otros; elaboración o alteración y uso indebido de placas, engomados y documentos de identificación de vehículos automotores; falsificación o alteración y uso indebido de documentos.
- Delitos ambientales: alteración y daños al ambiente.
- Delitos contra la democracia electoral: delitos electorales.
- Delitos contra la seguridad de las instituciones del Distrito Federal: rebelión; ataques a la paz pública, sabotaje; motín y sedición.

Podemos apreciar que existen nuevos delitos que obedecen a las actuales condiciones y reclamos de la sociedad del Distrito Federal, puesto que uno de los objetivos del Código Penal es precisamente contar con una normatividad sustantiva más moderna y adecuada a los tiempos de cambio de esta ciudad.

### **3.6. EL DELITO DE DISCRIMINACIÓN CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL**

Es un principio básico del derecho que toda ley tiene que modernizarse o adaptarse a las necesidades de la sociedad para la cual es creada. De no ser así, la misma se vuelve anacrónica, obsoleta e inservible y pierde positividad. En este sentido, el Código Penal para el Distrito Federal, como la lógica lo indica, incorpora nuevos tipos penales que no son el resultado

de un capricho o de cuestiones políticas, sino de ratio legis: exigencias de la sociedad del Distrito Federal.

El Código Penal para el Distrito Federal encuentra justificación en la necesidad de que la sociedad cuente con un ordenamiento penal sustantivo más acorde a sus necesidades; castigando con más severidad los delitos considerados graves y revisando, como lo dice la exposición de motivos, los tipos penales existentes, a la vez que debían crearse otros, considerados como nuevos, como el fraude procesal, materia de esta investigación.

Es un código novedoso por su estructura y por los tipos que incorpora, por lo que habremos de esperar al tiempo para saber si tales incorporaciones fueron acertadas o no.

El Código Penal para el Distrito Federal establece tipos penales que por vez primera tienen vida jurídica en esta ciudad, sin embargo, algunos de ellos constituyen objeto de análisis y posturas por la complejidad de sus objetivos y la viabilidad de su aplicación. Tal es el caso del delito de discriminación, contenido en el artículo 206 el cual viene a complementar la reforma constitucional impulsada por el Presidente Vicente Fox al artículo 1º del Pacto Federal.

### **3.6.1. UBICACIÓN EN EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL**

El artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal contiene el delito de discriminación. Se encuentra ubicado dentro del Título Décimo, titulado “Delitos contra la dignidad de las personas”, el cual consta sólo de un Capítulo, relativo a la discriminación.

### **3.6.2. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS.**

Es necesario reiterar que los esfuerzos que realizó el Ejecutivo Federal para solucionar el conflicto (las dos gestiones de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo), arrojaron algunos acuerdos celebrados en la ciudad de San Andrés Larrainzar, los cuales aparentemente mejorarían la situación de los hermanos indígenas no sólo de Chiapas, sino de toda la nación.

Es el caso que estos acuerdos se convirtieron en la gestión del doctor Zedillo en simple letra muerta, ya que no se pudieron cristalizar por causas imputables al Gobierno Federal, toda vez que faltó decisión política para su cabal cumplimiento.

El conflicto en Chiapas fue el tema primario que ocupó la agenda del Presidente Vicente Fox, habiendo prometido que solucionaría el conflicto en 15 minutos, hecho que nunca ocurrió.

El ex presidente Vicente Fox llevó a cabo nuevas pláticas para negociar con los grupos indígenas chiapanecos y con representantes del *EZLN*, por lo que, finalmente, los célebres acuerdos de San Andrés Larrainzar llevaron al Ejecutivo a proponer un paquete de reformas y adiciones en materia constitucional y a otras leyes para elevar a rango de ley suprema lo acordado con el *EZLN*, en beneficio de los pueblos.

De esta forma, se modificó el artículo 2º constitucional, adicionándole los principales logros en materia de respeto a la independencia y a la cultura de los pueblos indígenas. En la actualidad se conoce a ese numeral como Ley Indígena, ya que establece como norma constitucional los derechos y costumbres de los pueblos indígenas.

Conjuntamente con la reforma y adición al artículo 2º constitucional, se modificó y adicionó de un párrafo más al artículo 1º en

materia de prohibición de la discriminación como una garantía individual a favor de todas las personas. El texto completo de éste numeral es el siguiente:

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

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

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

La anterior adición se realizó, tomando en consideración que el párrafo primero del mismo artículo habla de que en los Estados Unidos Mexicanos, todas las personas gozarán de las garantías individuales que otorga la misma Constitución en sus artículos primero al veintinueve (que habla de la suspensión de las garantías individuales en los casos de perturbación grave de la paz pública), las cuales no podrán suspenderse ni restringirse, sino en los términos y condiciones que ella establece.

Las garantías individuales son derechos públicos subjetivos que se instituyen a favor de los gobernados, tanto nacionales como extranjeros, sin embargo, los últimos no gozan de derechos políticos.

La inclusión del párrafo tercero al artículo 1º constitucional obedece también a la presión que se ha ejercido sobre nuestro país por parte de organismos internacionales oficiales como las Naciones Unidas, así como las organizaciones no gubernamentales, conocidas por sus siglas como Organizaciones de la Sociedad Civil.

Se considera que fue un acierto elevar a rango de garantía individual el derecho a la no discriminación, ya que se trata de uno de los mayores problemas de nuestra sociedad, sin embargo, podemos señalar que sigue siendo un fenómeno difícil de erradicar a pesar de la adición constitucional en comento.

Como consecuencia de lo anterior y, con el afán de sancionar severamente la discriminación y sus alcances devastadores en la sociedad mexicana, se expidió la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, la cual complementa el párrafo tercero del artículo 1º constitucional y que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2003. Se trata de una ley de carácter esencialmente administrativo que establece un procedimiento mediante el cual se sanciona al servidor público que, por motivos de discriminación, niegue la prestación de un servicio a un gobernado, con la amonestación pública, lo cual no garantiza ni constriñe al servidor público para cambiar su actitud hacia el gobernado, por lo que la ley carece de sanciones efectivas.

Otra medida jurídica que resulta digna de ser analizada es la creación de un tipo penal en el Distrito Federal que sanciona la discriminación en cualquiera de sus formas, y cuyo texto es el siguiente:

*“Artículo 206.-Se impondrán de uno a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa al que, por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, precedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color*

*de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud:*

*I. Provoque o incite al odio o a la violencia;*

*II. Veje o excluya a alguna persona o grupo de personas; o*

*III. Niegue o restrinja derechos laborales.*

*Al servidor público que niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho, se le aumentará en una mitad la pena prevista en primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta.*

*Este delito se perseguirá por querrela”.*

El artículo anterior puede interpretarse como un verdadero catálogo de características o causas que pueden ser motivo de un acto de discriminación.

Los elementos del tipo penal que incluyen las fracciones I, II y III del citado artículo son:

La fracción I señala que, al que por las razones antes expuestas provoque o incite al odio o a la violencia, por lo que la fracción consta sólo de un elemento que es precisamente provocar o incitar al odio o a la violencia.

La segunda fracción señala que por las causas antes señaladas se veje o excluya a alguna persona o grupo de ellas.

La fracción tercera agrega que se niegue o restrinjan los derechos laborales por motivo de las causas antes descritas.

Resumiendo lo anterior tenemos que los elementos del tipo penal contenido en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de discriminación son:

- a) Provocar o incitar al odio o a la violencia;**
- b) Vejar o excluir a alguna persona o grupo de personas, y**
- c) Negar o restringir los derechos laborales de una persona.**

El artículo señala en su último párrafo que al servidor público que niegue o retarde un trámite, servicio o prestación a la que tenga derecho, se le aumentará la pena en una mitad la pena prevista y, además, se le destituirá e inhabilitará para el desempeño de cualquier cargo público por el mismo lapso de la privación de libertad impuesta. Esto significa que la pena se agrava en una mitad si el sujeto activo es un servidor público.

### **3.6.3. EL BIEN JURÍDICO TUTELADO**

Todo tipo penal tutela uno o varios bienes jurídicos. Se trata de valores o bienes que la ley penal reconoce la necesidad de salvaguardar como son: la vida, la libertad, la integridad física, los bienes o propiedades de una persona, etcétera.

En el caso del delito de discriminación contenido en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal, el bien jurídico tutelado es la igualdad de las personas; es decir, el derecho al mismo trato y a las mismas oportunidades, sin ningún tipo de distinción por motivo de las causas que menciona el numeral. El bien jurídico tutelado por este artículo se entiende mejor si se recuerda que el artículo 1º constitucional establece el derecho y garantía individual de no discriminación por las razones expuestas.

El bien jurídico que tutela el artículo 206 del Código Penal es el derecho de toda persona a no ser discriminado en cualquiera de sus formas, por lo que se deben tener las mismas oportunidades, al menos desde un punto de vista teórico.

### **3.6.4. OBJETIVO DEL TIPO PENAL**

De la lectura del artículo 206 del Código Penal en comento se desprende que su objetivo es garantizar efectivamente el derecho a un trato igual y a gozar de las mismas oportunidades laborales, sociales, educativas, culturales, de salud, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 1º constitucional, por lo que queda estrictamente prohibida cualquier forma de discriminación hacia las personas.

Por otra parte, el artículo 206 tiende a sancionar con una pena a los que infrinjan alguna o varias de las fracciones señaladas y que, con su conducta, provoquen o inciten al odio o a la violencia; vejen o excluyan a alguna persona o grupo de personas o nieguen o restrinjan los derechos laborales de otro.

Por lo anterior, el artículo 206 viene a complementarse con lo expuesto por el artículo 1º constitucional en su párrafo tercero, sancionando con una pena que va de uno a tres años y multa de cincuenta a doscientos días multa. Con la imposición de estas penas se pretende constreñir a los gobernados e inclusive a los servidores públicos para evitar las prácticas de discriminación.

Es obvio que el legislador del Distrito Federal tuvo en consideración que la discriminación produce serios daños morales y patrimoniales en las personas, además de que los orilla a la pobreza, la marginación, al retraso y al olvido. La discriminación ha sido un mal que venimos arrastrando desde hace muchos siglos y que sigue vigente por desgracia en nuestros tiempos, a pesar de la reforma y adición al artículo 1º constitucional e inclusive de la existencia del tipo penal para el Distrito Federal en cita.

### **3.6.5. JUSTIFICACIÓN JURÍDICA Y SOCIAL DE SU INCLUSIÓN EN EL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL**

Hablar sobre la justificación jurídica de un tipo penal relativo a la prohibición y sanción de la discriminación no resulta una labor fácil, ya que se trata de una conducta ampliamente arraigada, por lo que contar con un tipo penal que prohíbe y castigar todo acto de discriminación en cualquiera de sus forma es complicado, y más aún si se parte de la premisa de que casi todas las personas han discriminado alguna vez o lo hacen de manera usual, sin reparar en el daño que causa a los demás. Así, la inclusión en el Código penal del 2002 para el Distrito Federal de un tipo penal relativo a la discriminación sigue siendo materia de discusión, estudios y opiniones variadas por los diferentes círculos.

Para profundizar en este aspecto, se debe decir que este delito resulta difícil de integrarse en la averiguación previa, lo cual se expondrá en el siguiente capítulo, ya que los ministerio públicos no cuentan con la suficiente capacitación para tal efecto. Además, se trata de un tipo penal que en teoría, al menos, implicaría que casi todos los habitantes del Distrito Federal estarían acusados por discriminar, por lo que en esta reflexión se considera que con el paso del tiempo se determinará si fue un acierto del legislador el haber creado el tipo penal de discriminación y haberlo incluido en el ordenamiento penal correspondiente, sin embargo, se reconoce el espíritu del legislador, ya que se ocupó por vez primera de abordar un tema que se olvidó durante años.

### **3.6.6. PENALIDAD**

La pena es la retribución o consecuencia de la acción delictiva; es el pago por haber realizado la conducta. Mucho se ha escrito sobre ella, por lo que aquí, sólo citaremos la siguiente definición de la autora I. Griselda

Amuchategui Requena, la pena es: “... el castigo que el Estado impone, con fundamento en la ley, al sujeto responsable de un delito”.<sup>32</sup>

La pena que establece el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal en materia de discriminación es de uno a tres años de prisión y una multa de cincuenta a doscientos días de salario mínimo vigente en el Distrito Federal. Sin embargo, se ha manifestado que si el sujeto activo es un servidor público que niega la prestación de un trámite o servicio, la pena se aumentará en una mitad más, así como se le destituirá e inhabilitará del cargo público o comisión por el tiempo que dure la pena impuesta.

Se trata a todas luces de una pena mínima, en razón de que el bien jurídico tutelado *no es tan grave* como en otros delitos como el homicidio, la violación o las lesiones; sin embargo, es un delito que causa serios efectos en la moral del sujeto pasivo, ya que se le minimiza por sus características propias y se le impide que tenga acceso a uno o varios derechos.

La discriminación es un delito que se persigue a petición de parte ofendida, esto es, es de querrela y alcanza el beneficio de la libertad bajo fianza o caución a que alude el artículo 20 constitucional en su apartado A, fracción I:

*“Artículo 20.- En todo proceso de orden penal, el inculpado, la víctima o el ofendido, tendrán las siguientes garantías:*

*A. Del inculpado:*

*B.*

*I.- Inmediatamente que lo solicite, el juez deberá otorgarle la libertad provisional bajo caución, siempre y cuando no se trate de delitos en que, por su gravedad, la ley expresamente prohíba conceder este beneficio. En caso de delitos no graves, a solicitud del Ministerio Público, el juez podrá negar la libertad provisional, cuando el inculpado haya sido condenado con*

---

<sup>32</sup> AMUCHATEGUI REQUENA, I. Griselda. Op. Cit. P. 113.

*anterioridad, por algún delito calificado como grave por la ley o, cuando el Ministerio Público aporte elementos al juez para establecer que la libertad del inculpado representa, por su conducta precedente o por las circunstancias y características del delito cometido, un riesgo para el ofendido o para la sociedad.*

*El monto y la forma de caución que se fije, deberán ser asequibles para el inculpado. En circunstancias que la ley determine, la autoridad judicial podrá modificar el monto de la caución. Para resolver sobre la forma y el monto de la caución, el juez deberá tomar en cuenta la naturaleza, modalidades y circunstancias del delito; las características del inculpado y la posibilidad de cumplimiento de las obligaciones procesales a su cargo; los daños y perjuicios causados al ofendido; así como la sanción pecuniaria que, en su caso, pueda imponerse al inculpado.*

*La ley determinará los casos graves en los cuales el juez podrá revocar la libertad provisional”.*

## CAPÍTULO 4.

### LA DISCRIMINACIÓN COMO DELITO EN EL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 206 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. PROBLEMÁTICA DUTANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA

#### 4.1. CONCEPTO DE AVERIGUACIÓN PREVIA

Una vez satisfecho el requisito o condición de procedibilidad, se está en aptitud de iniciar los primeros actos procedimentales, básicamente, la averiguación previa, la cual se inicia con una resolución de apertura de la misma, que es conocida como ***auto de ad inquirendum***, que consiste en una providencia en la que se ordenan realizar averiguaciones sobre hechos posiblemente constitutivos de delito, toda vez que se ha satisfecho el requisito de procedibilidad que corresponda.

El periodo de la averiguación previa ha recibido diferentes nombres, atendiendo a su naturaleza jurídica o a las concepciones doctrinales especiales. De esta forma, Sergio García Ramírez le llama *instrucción administrativa*; para Manuel Rivera Silva, se denomina *preparación de la acción*”; Juan José González Bustamante, la determina como *preproceso*; y Humberto Briceño Sierra la define como *fase indagatoria*; etcétera.

El Código Federal de Procedimientos Penales distingue en su artículo 1º, fracción I, la etapa de averiguación previa“ [...] previa a la consignación a los tribunales, que establece las diligencias legalmente necesarias para que el Ministerio Público pueda resolver si ejercita o no la acción penal;”, mientras que el Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal, en su Título Segundo, contempla las “Diligencias de averiguación previa e instrucción”. Esto significa que ambas leyes adjetivas

adoptan el término de averiguación previa, atendiendo a su propia naturaleza jurídica.

La averiguación previa es entendida de diferentes maneras: César Augusto Osorio y Nieto señala que como fase del procedimiento penal, puede definirse la averiguación previa como la etapa procedimental durante la cual el órgano investigador realiza todas aquellas diligencias necesarias para comprobar, en su caso, los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad, y optar por el ejercicio o abstención de la acción penal.<sup>33</sup>

Vale señalar que en la definición del autor se alude todavía a los elementos del tipo penal, pero, actualmente, el artículo 16 constitucional en relación con los códigos adjetivos de los estados del país y el federal, hacen referencia al cuerpo del delito como uno de los extremos que debe acreditar el Ministerio Público en la etapa investigatoria o averiguación previa.

Guillermo Colín Sánchez advierte que “[...] La preparación del ejercicio de la acción penal, se realiza en la averiguación previa, etapa procedimental en la que el Estado por conducto del Procurador y de los agentes del Ministerio Público, en ejercicio de la facultad de policía Judicial, practica las diligencias necesarias que le permitan estar en aptitud de ejercitar, en su caso, la acción penal, para cuyos fines, deben estar acreditados los elementos del tipo penal y la probable responsabilidad”.<sup>34</sup>

El Guillermo Colín Sánchez también se refiere a los elementos del tipo penal, lo cual ya es obsoleto puesto que se reformó en el año 2000 el artículo 16 constitucional sustituyéndolos por el cuerpo del delito, pues el legislador federal consideró que de esta forma el Ministerio Público tendría mayor amplitud para poder integrar la averiguación previa.

---

<sup>33</sup> OSORIO Y NIETO, César Augusto. La Averiguación Previa. Editorial Porrúa S.A., 9ª. Edición, México, 1998, P. 4.

<sup>34</sup> COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Op. Cit. P. 311.

El término *averiguación previa*, se aplica también al expediente o documentos que contienen todas y cada una de las diligencias realizadas por el Ministerio Público tendientes a comprobar los dos extremos señalados en el artículo 16 constitucional. El cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del inculpado:

*“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado cuando menos con pena privativa de libertad y existan datos que acrediten el cuerpo del delito y que hagan probable la responsabilidad del indiciado”.*

## **4.2. SU FUNDAMENTO LEGAL**

La averiguación previa es la primera fase del procedimiento penal y consta de distintas diligencias que tiene que realizar el Ministerio Público, auxiliado por sus oficiales secretarios, por la policía judicial y los servicios periciales, las cuales se dirigen a la acreditación del cuerpo del delito y a la probable responsabilidad del inculpado, como se desprende del párrafo segundo del artículo 16 constitucional. El titular de la averiguación previa es el Ministerio Público, facultad que se desprende de lo establecido en el artículo 21 constitucional, al decir que: “La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público...”. Carlos Barragán Salvatierra advierte que: “[...] Durante la averiguación previa, el Ministerio Público debe realizar todas y cada una de las diligencias para acreditar, en su caso, el ahora nuevamente denominado cuerpo del delito y la probable o presunta responsabilidad del indiciado para ejercitar la acción penal o procesal penal, o bien, de no reunir

los elementos del cuerpo del delito, resolver el no ejercicio de la acción penal.<sup>35</sup>

La averiguación previa se integra por muchas diligencias que debe realizar el Ministerio Público consignador, entre ellas: comprobar la satisfacción del requisito de procedibilidad que corresponda, (denuncia, querrela, etc.); iniciar el acta de averiguación previa que corresponda, donde constarán todas y cada una de las actividades desarrolladas por el Ministerio Público y por sus auxiliares como son los oficiales secretarios, siguiendo una estructura sistemática y coherente, atendiendo a una secuencia cronológica, precisa y ordenada, pero siempre, observando lo dispuesto en las leyes aplicables al caso, una síntesis de los hechos o exordio, que es de gran utilidad pues da una idea general de los hechos que originan el inicio de la indagatoria; la noticia del delito o el parte informativo de la policía, en los delitos perseguibles de oficio; realizar los interrogatorios a cualquier persona que pueda proporcionar algún dato sobre los hechos que se investigan, las declaraciones de la víctima u ofendido por el delito, de los testigos y del indiciado; llevar a cabo la inspección ministerial de personas, lugares, cosas, efectos cadáveres, etc.; la reconstrucción de los hechos, etcétera. Como se mencionó, las diligencias que se realizan en la investigación de cada delito varían con relación a otros ilícitos, de acuerdo a su naturaleza, bien jurídico tutelado y características de comisión.

Un aspecto importante que se debe destacar es que de acuerdo con el artículo 16º constitucional, en su párrafo séptimo, el Ministerio Público cuenta con cuarenta y ocho horas para decidir la situación jurídica de una persona, ya sea consignándola a la autoridad jurisdiccional o poniéndola en libertad. Este término puede duplicarse en los casos en que la ley prevea como delincuencia organizada, en términos de lo dispuesto por el artículo 16 constitucional en su párrafo noveno que dispone:

---

<sup>35</sup> BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Derecho Procesal Penal. Editorial Mc Graw Hill, México, 1999, P. 285.

*“Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal”.*

Queda de manifiesto que el Ministerio Público goza de un plazo de cuarenta y ocho horas para resolver la situación jurídica del indiciado. Una vez fenecido este término, se ordenará la libertad del mismo o se le consignará ante el órgano jurisdiccional, aunque, como lo establece el mismo párrafo séptimo del artículo 16 constitucional, en relación con el artículo 194-bis del Código Federal de Procedimientos Penales, dicho término podrá duplicarse tratándose de delincuencia organizada, consistente en que tres o más personas se organicen bajo las reglas de disciplina y jerarquía para cometer de modo violento o reiterado o con fines predominantemente lucrativos, delitos tipificados por la ley sustantiva aplicable al caso concreto. Años atrás, el Ministerio Público no contaba con ese término legal señalado para resolver la situación jurídica de una persona, por lo que se cometían cualquier cantidad de abusos y privaciones de libertad con el pretexto de la integración de la indagatoria.

Ahora bien, es necesario señalar que el Ministerio Público tiene una función investigatoria para la comprobación de los delitos, sin embargo, es justo destacar que actualmente tal función se ha deformado o desvirtuado, puesto que en la realidad el Ministerio Público lo que busca de cualquier manera es encontrar los elementos que le permitan consignar al probable responsable, para demostrar que está trabajando, es decir, se ha convertido en un órgano totalmente inquisitorio o acusador, más que fiel investigador y garante del cumplimiento de la ley. En muchas de las ocasiones, el Ministerio Público, con tal de consignar la averiguación previa y con ello aumentar las estadísticas de las procuradurías en materia de combate a los delitos, integra mal o de manera inadecuada la averiguación previa, dejando la

responsabilidad al órgano jurisdiccional competente. Se debe recordar que en esencia, el Ministerio Público debe investigar todos los hechos de que tiene conocimiento, agotar todas las diligencias que se requieran y llegar a una veredicto histórica, dentro de lo posible, la cual le habrá de llevar al ejercicio o no de la acción penal. El Ministerio Público no puede calificar ni suponer la culpabilidad de una persona hasta no contar con los elementos de prueba que así lo demuestren. Se insiste en que este representante social no es, desde el punto de vista jurídico, un órgano de acusación, sino de investigación y persecución, imparcial y fiel garante del cumplimiento de la ley, respetuoso de los derechos de las personas, pero esta característica parece haberse perdido con el paso del tiempo.

#### **4.3. EL ÓRGANO ENCARGADO DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA**

De conformidad con los preceptos constitucionales 16 y 21 y lo manifestado con anterioridad, la averiguación previa tiene como titular indiscutible al Ministerio Público, autoridad administrativa por su naturaleza jurídica y que depende del Poder Ejecutivo. De acuerdo al sistema federal, existen Ministerios Públicos de la Federación (artículo 102, apartado A constitucional) y los del fuero común, es decir, para cada una de las entidades de la Federación:

***Artículo 21.*** *La investigación de los delitos corresponde al Ministerio Público y a las policías, las cuales actuarán bajo la conducción y mando de aquél en el ejercicio de esta función.*

*El ejercicio de la acción penal ante los tribunales corresponde al Ministerio Público. La ley determinará los casos en que los particulares podrán ejercer la acción penal ante la autoridad judicial.*

*La imposición de las penas, su modificación y duración son propias y exclusivas de la autoridad judicial.*

*Compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa, arresto hasta por treinta y seis horas o en trabajo a favor de la comunidad; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.*

*Si el infractor de los reglamentos gubernativos y de policía fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.*

*Tratándose de trabajadores no asalariados, la multa que se imponga por infracción de los reglamentos gubernativos y de policía, no excederá del equivalente a un día de su ingreso.*

*El Ministerio Público podrá considerar criterios de oportunidad para el ejercicio de la acción penal, en los supuestos y condiciones que fije la ley.*

*El Ejecutivo Federal podrá, con la aprobación del Senado en cada caso, reconocer la jurisdicción de la Corte Penal Internacional.*

*La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que comprende la prevención de los delitos; la investigación y persecución para hacerla efectiva, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución señala. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad,*

*objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.*

*Las instituciones de seguridad pública serán de carácter civil, disciplinado y profesional. El Ministerio Público y las instituciones policiales de los tres órdenes de gobierno deberán coordinarse entre sí para cumplir los objetivos de la seguridad pública y conformarán el Sistema Nacional de Seguridad Pública, que estará sujeto a las siguientes bases mínimas:*

**a)** *La regulación de la selección, ingreso, formación, permanencia, evaluación, reconocimiento y certificación de los integrantes de las instituciones de seguridad pública. La operación y desarrollo de estas acciones será competencia de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los municipios en el ámbito de sus respectivas atribuciones.*

**b)** *El establecimiento de las bases de datos criminalísticos y de personal para las instituciones de seguridad pública. Ninguna persona podrá ingresar a las instituciones de seguridad pública si no ha sido debidamente certificado y registrado en el sistema.*

**c)** *La formulación de políticas públicas tendientes a prevenir la comisión de delitos.*

**d)** *Se determinará la participación de la comunidad que coadyuvará, entre otros, en los procesos de evaluación de las políticas de prevención del delito así como de las instituciones de seguridad pública.*

**e)** *Los fondos de ayuda federal para la seguridad pública, a nivel nacional serán aportados a las entidades federativas y municipios para ser destinados exclusivamente a estos fines”.*

**“Artículo 102.**

*A. La ley organizará el Ministerio Público de la Federación, cuyos funcionarios serán nombrados y removidos por el Ejecutivo, de acuerdo con la ley respectiva. El Ministerio Público de la Federación estará presidido por un Procurador General de la República, designado por el Titular del Ejecutivo Federal con ratificación del Senado o, en sus recesos, de la Comisión Permanente. Para ser Procurador se requiere: ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar, con antigüedad mínima de diez años, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso. El procurador podrá ser removido libremente por el Ejecutivo.*

*Incumbe al Ministerio Público de la Federación, la persecución, ante los tribunales, de todos los delitos del orden federal; y, por lo mismo, a él le corresponderá solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine.*

*El Procurador General de la República intervendrá personalmente en las controversias y acciones a que se refiere el artículo 105 de esta Constitución.*

*En todos los negocios en que la Federación fuese parte; en los casos de los diplomáticos y los cónsules generales y en los demás en que deba intervenir el Ministerio Público de la Federación, el Procurador General lo hará por sí o por medio de sus agentes.*

*El Procurador General de la República y sus agentes, serán responsables de toda falta, omisión o violación a la ley en que incurran con motivo de sus funciones.*

*La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.  
...”*

Al Ministerio Público le corresponde desarrollar toda la averiguación previa, con la ayuda de sus órganos auxiliares que son la Policía Ministerial o mal denominada judicial, los Servicios periciales y los Oficiales Secretarios.

La averiguación previa inicia a partir del conocimiento que tenga el Ministerio Público de la posible comisión de un delito, ya sea a través de la denuncia o la querrela, ambas, formas de procedibilidad establecidas en la Ley y que instan a la maquinaria del Ministerio Público para avocarse a la investigación de hechos presumiblemente delictivos.

#### **4.4. IMPORTANCIA DE LA AVERIGUACIÓN PREVIA**

A nivel del procedimiento penal, la averiguación previa es fundamental ya que es la primera etapa o parte de aquél, además, en ella, el Ministerio Público se debe avocar a llevar a cabo todas y cada una de las diligencias que resulten necesarias para esclarecer los hechos posiblemente delictuosos, con el apoyo de los órganos auxiliares, tanto los directos como los indirectos. Dentro de los primeros ubicamos a la Policía Ministerial y a los Servicios Periciales, mientras que dentro de los segundos está el Oficial Secretario. Todos ellos en conjunto coadyuvan con el Ministerio Público en la investigación de los delitos a efecto de poder ejercitar la acción penal correspondiente y así, procurar la justicia a la sociedad.

La averiguación previa es una etapa fundamental dentro del procedimiento penal, ya que si en ella el Ministerio Público no encuentra los elementos que acrediten el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del

inculpado, la acusación en forma de querrela o denuncia no fructificará y por ende, es posible que no se logre la citada procuración de justicia y posiblemente el delito, si es que existió, quede impune, en franco perjuicio a la víctima u ofendido y a la sociedad.

#### **4.5. LOS EXTREMOS QUE DEBEN ACREDITARSE DURANTE LA AVERIGUACIÓN PREVIA**

De acuerdo al artículo 16 constitucional en su segundo párrafo, el Ministerio Público durante la averiguación previa deba acreditar dos extremos perfectamente identificados para efecto de ejercitar o no, la acción penal procesal. A continuación hablaremos de estos extremos.

##### **4.5.1. EL CUERPO DEL DELITO.**

Como ya se ha manifestado, el sustento del ejercicio de la acción penal son el cuerpo del delito y la probable responsabilidad del indiciado, requisitos *sine qua non*, que establece el artículo 16 constitucional, y que el Ministerio Público debe comprobar para estar en condiciones de ejercitar la acción penal. Ahora bien, para esta tarea, el Ministerio Público (y el juez) cuenta con amplia acción para emplear los medios de prueba que considere procedentes para llegar a la verdad histórica, de acuerdo con lo señalado en el artículo 124 del citado Código adjetivo penal para el Distrito Federal:

*“Para la comprobación del cuerpo del delito y la probable o plena responsabilidad del inculpado, en su caso, el Ministerio Público y el Juez gozarán de la acción más amplia para emplear los medios de prueba que estimen conducentes, para el esclarecimiento de la verdad histórica, aunque*

*no sean de los que define y detalla la ley, siempre que los medios no estén reprobados por esta”.*

El artículo 122º del Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal encuentra su correlativo en el 168º del Código Adjetivo Federal de la materia, en estos términos:

*“El Ministerio Público acreditará el cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad del indiciado, como base del ejercicio de la acción penal; y la autoridad judicial, a su vez, examinará si ambos requisitos están acreditados en autos.*

*Por cuerpo del delito se entiende el conjunto de los elementos objetivos que constituyen la materialidad del hecho que la ley señale como delito, así como los normativos, en el caso de que la descripción típica lo requiera.*

*La probable responsabilidad del indiciado se tendrá por acreditada cuando, de los medios probatorios existentes, se deduzca su participación en el delito, la comisión dolosa o culposa del mismo y no existe acreditada a favor del indiciado alguna causa de licitud o alguna excluyente de culpabilidad.*

*El cuerpo del delito de que se trate y la probable responsabilidad se acreditarán por cualquier medio probatorio que señale la ley”.*

Se desprende de la lectura del precepto federal que también se le concede al Ministerio Público y al juez amplitud para la comprobación del cuerpo del delito y de la probable responsabilidad del indiciado. Recordemos que precisamente la reforma al artículo 16º constitucional en materia de incorporar nuevamente el cuerpo del delito fue la necesidad de que el

Ministerio Público tuviera más oportunidad de integrar las indagatorias mediante diversos tipos de prueba, siempre que estos fuesen legales.

No obstante lo anterior, se debe aclarar que el texto del artículo 16, párrafo segundo del Pacto Federal se ha reformado y ya no habla más del cuerpo del delito, sino que actualmente se refiere a que en la indagatoria obren datos que establezcan que se ha cometido el delito, lo que representa, desde nuestro punto de vista un notable retroceso en el sistema penal ya que si bien la acreditación del cuerpo del delito constituía algo complejo por el cúmulo de elementos que se tenían que comprobar: objetivos, subjetivos, normativos, materiales, temporales, entre otros, lo cierto es que al referirse el precepto constitucional a solamente “datos que establezcan que se ha cometido el delito”, deja lugar a dudas e incertidumbre, sobretodo porque da pauta a muchos más actos de corrupción por parte del Ministerio Público, en un momento en el que lo que más preocupa a la sociedad es precisamente el sistema de justicia penal. El párrafo segundo del numeral antes citado establece que:

*“No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión”.*

#### **4.5.2. LA PROBABLE RESPONSABILIDAD DEL INCULPADO**

Otra reforma notable al segundo párrafo del artículo 16 constitucional es la relativa al segundo extremos del que hemos hecho referencia, la extinta “probable responsabilidad del inculpado”. Esta figura

consistía en determinar que una vez que se comprobó el cuerpo del delito, es decir, determinar que sí existió el delito, había que establecer quién era el responsable o responsables, labor que no era nada fácil, ya que en ocasiones los elementos de prueba no resultaban suficientes para llegar a esa verdad jurídica, por lo que el Ministerio Público se veía en la disyuntiva de ejercitar la acción penal de manera endeble y con el riesgo que en el autor de término constitucional el presunto obtuviera su libertad por falta de elementos para procesar, o bien, determinar la reserva del caso, en razón de que no obraban los elementos de prueba que real y jurídicamente acreditaran la responsabilidad de una o varias personas en la comisión del delito.

En este importante elemento intervienen las circunstancias de modo, tiempo y lugar, elementos de gran convicción que ayudaban al Ministerio Público e incluso al juez a resolver el caso que se les presentaba, y estos mismos elementos eran en muchas ocasiones el sustento para la defensa penal de los inculpados.

Actualmente el segundo párrafo del artículo 16 constitucional sólo se refiere a que a partir de los datos que establezcan que se ha cometido un hecho ilícito penal, exista, por ende, la probabilidad de que el indiciado lo cometió bien, que participó en su comisión. Esta reforma al artículo 16 en su segundo párrafo habla de una probabilidad de que el indiciado haya cometido el delito o bien, que haya participado en su comisión de alguna manera. Este elemento de probabilidad resulta ambiguo para efectos de integrar adecuadamente una averiguación previa, por lo que sugiere inclusive que el Ministerio Público pueda acreditarlo por medio de indicios.

En términos generales, ambos elementos resultan muy oscuros y en detrimento de lograr que el Ministerio Público pueda integrar averiguaciones previas de manera completa y adecuada, sobretodo en ciertos delitos como el de discriminación del cual hablaremos en los siguientes puntos.

## **4.6. EL DELITO DE DISCRIMINACIÓN EN LA AVERIGUACIÓN PREVIA**

Uno de los delitos que contempla el Código penal para el Distrito Federal cuya integración a nivel averiguación previa que resultan más difíciles de integrarse es precisamente el de discriminación, hecho que se ha venido acreditando en la práctica diaria.

### **4.6.1. PROBLEMÁTICA PARA LA INTEGRACIÓN DEL TIPO PENAL**

El primer problema que se encuentra en el delito de discriminación a nivel averiguación previa es el de la adecuada integración del tipo penal. En efecto, integrar este delito no es tarea fácil ni desde el punto de vista teórico ni del pragmático, ya que se trata de un tipo penal que por sus características, resulta complejo y de alto riesgo, sobre todo en su fracción II que se refiere a: “vejar o excluir a una persona o grupo de personas”, así como en la fracción III que se refiere al acto de un servidor público consistente en negar o retardar a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho.

En ambos casos se está en presencia de sendos actos de discriminación, ya que se refieren a excluir o vejar a una o varias personas en la fracción II. Esto significa que cualquier persona que se sienta excluida o vejada por otra u otras, está en aptitud de acudir ante el Ministerio Público para querellarse por el delito de discriminación ya sea por mal trato, por vejaciones o por haber sido excluida. En este sentido, lo anterior resulta preocupante, sobretodo porque todos, el alguna ocasión hemos llevado a cabo actos como los anteriormente descritos, al tener que escoger a los integrantes de un equipo

de trabajo, de un equipo de fútbol, en la escuela o al escoger a cuál persona le damos una moneda.

Así, para el común de la sociedad del Distrito Federal resulta peligroso este tipo penal, ya que resultaría aparentemente fácil que cualquiera fuese acusado de discriminación por personas sin escrúpulos, quienes lo único que desean es obtener un lucro o ventaja, o bien, causar un daño al sujeto pasivo del delito.

Por otra parte, para el Ministerio Público resulta también complejo este tipo pena, fundamentalmente por lo anterior, ya que tendría que consignar a muchas personas por discriminación y el juez tendría que imponerles una sanción privativa de libertad, lo que ocasionaría un verdadero caos social.

Lo que se ha mencionado no debe interpretarse en favor de la discriminación, por el contrario, creemos que se trata de un mal que debe erradicarse, sin embargo, debe ponerse atención en los abusos y los excesos.

#### **4.6.2. EL CRITERIO DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA DEL DELITO DE DISCRIMINACIÓN**

No es nuevo señalar que la procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se ha convertido en un instrumento de la política del partido en el poder en esta ciudad, por lo que en gran parte de los casos sobresalientes o relevantes, se giran instrucciones al personal de mandos altos y medios para efecto de que resuelvan un caso concreto en uno u otro sentido. De esta suerte, muchas averiguaciones previas están determinadas por decisiones políticas más que por estricto apego a derecho que debe prevalecer.

En este sentido, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal ha resuelto instruir a los agentes del Ministerio Públicos y a los responsables de las agencias para que traten de avenir a las partes en un delito de discriminación, levantando actas especiales y donde se puede llegar a una conciliación, todo esto en razón de la dificultad y las consecuencias sociales que traería consignar a tantas personas por actos que, aparentemente son “algo normal”, pero que el legislador consideró necesario elevarlos a rango de delito.

En cierta manera, se comprende y se coincide con la Procuraduría, ya que resultaría un problema social considerable que se consignara a personas por discriminación, siendo que existen otras vías administrativas como la del Consejo. Se considera muy grave que se le pueda imponer una pena a una persona por haber discriminado a otra u otras.

#### **4.6.3. EL MINISTERIO PÚBLICO DEL DISTRITO FEDERAL ANTE EL DELITO DE DISCRIMINACIÓN**

Los Ministerios Públicos se han mostrado reticentes para iniciar averiguaciones previas por el delito de discriminación, de hecho, son escasas las que ya tienen lugar, toda vez que por una parte, han recibido “línea” de sus superiores para este tipo de asuntos en el sentido de tratar de que las partes lleguen a un acuerdo mediante una acta especial que permite la heterocomposición y, por otra, saben perfectamente que resulta complicado integrar una averiguación previa y en su caso consignar a alguien por este delito.

Aunado a lo anterior, hay que agregar que los Ministerios Públicos del Distrito Federal, en su gran mayoría, desconocen la manera idónea para integrar este tipo de averiguaciones previas, por lo que resultaría difícil el

llevarlo a cabo, lo que es otro indicativo de la falta de capacitación y, sobretodo, especialización en la integración de la averiguación previa.

#### **4.6.4. LA VIABILIDAD DEL DELITO DE DISCRIMINACIÓN EN EL DISTRITO FEDERAL**

Se considera que los problemas que afronta México tienen solución, así se trate de los más delicados y graves.

A manera de corolario, se estima que la adición del párrafo tercero al artículo 1º constitucional constituye un excelente principio para que los mexicanos sean iguales y tengan las mismas oportunidades de desarrollo laboral, educativo, cultural, religioso, social y económico, puesto que el párrafo está relacionado con la Ley Federal Para Prevenir y Sancionar la tortura y el artículo 206 del nuevo Código Penal para el Distrito Federal, en conjunto con buen marco legal que garantiza a los mexicanos el acceso a un país de igualdad en oportunidades.

La erradicación y la prevención de las prácticas discriminatorias es cuestión sólo de una adecuada difusión y de tiempo para que se produzcan los resultados esperados. Realmente el párrafo tercero del artículo 1º constitucional es viable en cuanto a su esencia y sus contenidos, por lo que reiteramos que ha sido un gran acierto del expresidente Vicente Fox el aceptar la existencia del problema de la discriminación y de sus graves consecuencias para el país, así como del Congreso de la Unión al aprobarlo.

Se espera que una vez que se le otorgue la debida publicidad al párrafo tercero del artículo en comento, será sólo cuestión de tiempo para que los mexicanos puedan vivir en un país democrático en el cual todos tengamos las mismas oportunidades de desarrollo y puedan tener un nivel de vida digno y adecuado para sus necesidades, ya que México ha sido, es y será un país de

excelentes oportunidades, una tierra noble que merece cada día mejores mexicanos.

No obstante lo anterior y como complemento, se debe decir que el hecho de que el legislador haya contemplado el problema de la discriminación desde el punto de vista penal constituye una arma de doble filo, ya que por una parte resulta aparentemente interesante, toda vez que tal situación legal se perfilaría como un instrumento que podría erradicar en poco tiempo la discriminación en cualquiera de sus formas, pero, por la otra, se visualiza un conflicto social de gran trascendencia si el Ministerio Público del Distrito Federal llevara a cabo averiguaciones previas y, en su caso, consignara a personas por el hecho de discriminar, situación que se agravaría más si se les impusiese una pena por parte del juzgador, por lo que se debe considerar que, en este sentido, no tiene caso que exista un tipo penal que no tiene aplicación exacta en la praxis, sino está a la par de las necesidades sociales, por ello se considera necesario ponderar sobre su permanencia en el Código Penal del Distrito Federal, toda vez que se estaría ante la presencia de una norma vigente pero que no va a tener positividad.

#### **4.7. COROLARIO**

De lo anterior se puede concluir que el delito de discriminación contenido en el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal es un tipo penal que nació carente de vigencia y, por ello, está destinado a no tenerla, con base en lo que se ha comentado. Se trata de un tipo penal que resulta grave desde el punto de vista de sus efectos sociales y que requiere de una cultura en materia de la no discriminación que, honestamente, México y, en especial, el Distrito Federal, no posee.

Se considera que su inclusión en el Código Penal desde el inicio de su vigencia obedeció más al ámbito político, para efecto de demostrar a la sociedad del Distrito Federal, que el partido en el poder esta trabajando, hecho que se comprueba con las actuaciones de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal en materia de este delito.

En tal suerte, se considera viable la derogación el delito de discriminación del Código Penal vigente para el Distrito Federal por las razones asentadas.

## CONCLUSIONES.

**Primera.-** La discriminación ha sido y es, uno de los problemas más arraigados que nuestro país ha soportado. De hecho, desde la llegada de los españoles se nos enseñó a discriminar o segregar a nuestros paisanos, alimentando sentimientos de odio hacia todo aquél que se vea o sea diferente a los cánones impuestos por los españoles.

**Segunda.-** La discriminación es también un serio problema mundial que está latente en la mayoría de los países del orbe, pero que, en el caso de nuestra Nación, ha sido el elemento que ha marcado una división entre los mexicanos, lo que, aunado a otras cuestiones ha sido un obstáculo que impide el crecimiento de nuestro país como una gran nación.

**Tercera.-** desgraciadamente, los mexicanos somos un pueblo que por historia, resulta proclive a discriminar, tanto a nuestros compatriotas como a los extranjeros. Parecería que se trata de una característica de nuestro pueblo.

**Cuarta.-** Debemos reconocer el mérito del expresidente Vicente Fox, quien decidió emprender un combate frontal para efecto de prevenir y erradicar la discriminación del país, enviando al Congreso de la Unión un paquete de reformas y adiciones a la Constitución Política, en cuyo artículo 1o se adicionó un párrafo que eleva a rango de garantía individual el derecho de toda persona a no ser discriminada por parte de las autoridades y a tener un trato digno y justo, en igualdad de oportunidades para todos.

**Quinta.-** El párrafo tercero adicionado al artículo 1o constitucional sienta un precedente importante para la posteridad en materia de prevención y erradicación de la discriminación en el país al ordenar que no se segregue o rechace a ninguna persona por virtud de sus características particulares internas o externas.

Sexta.- Conjuntamente a la reforma y adición al artículo 1o constitucional, se creó la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación, cuyo aspecto más sobresaliente es que establece el Consejo nacional para Prevenir y Eliminar la Discriminación, un órgano del Estado que actúa a semejanza del Ombudsman en esta materia y que impone sanciones administrativas.

**Séptima.-** En el Distrito Federal, el legislativo se vio notablemente influenciado por estas acciones contra la discriminación y en el Nuevo Código Penal para el Distrito Federal se incluyó por primera vez, un tipo penal cuyo objetivo es prevenir y sancionar todo acto tendiente a discriminar en materia laboral, incitando al odio o a la violencia contra cierto grupo o persona por sus características, etc., contenido en el artículo 206.

**Octava.-** El tipo contenido en el artículo 206 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal tiene los siguientes elementos particulares:

- a) *Provocar o incitar al odio o a la violencia;*
- b) *Vejar o excluir a alguna persona o grupo de personas, y*
- c) *Negar o restringir los derechos laborales de una persona.*

**Novena.-** Se trata de un tipo penal preventivo esencialmente, ya que busca que este tipo de conductas discriminatorias se erradiquen del país, pero, en caso de que se lleven a cabo, se sancionen con pena de prisión de uno a tres años de prisión y multa de 50 a 200 días. Es un delito novedoso, pero que resulta interesante desde el punto de vista penal.

**Décima.-** El bien jurídico tutelado en el artículo 206 del Nuevo Código penal para el Distrito Federal es el derecho a no ser discriminado, rechazado o segregado, es decir, a tener un trato igual en oportunidades y derechos frente a las autoridades del Distrito Federal y a los otros particulares.

**Décima primera.-** El objetivo del tipo penal contenido en el artículo 206 del nuevo código penal para el Distrito Federal es: garantizar efectivamente el derecho a un trato igual y a gozar de las mismas oportunidades laborales, sociales, educativas, culturales, de salud e inclusive económicas, como debería ser. Por otra parte, el artículo tiende a sancionar con una pena a los que infrinjan alguna o varias de las fracciones señaladas y que con su conducta provoquen o inciten al odio o a la violencia; vejen o excluyan a alguna persona o grupo de personas o nieguen o restrinjan los derechos laborales de otro.

**Décima segunda.-** Se considera importante el esfuerzo tanto por parte del Ejecutivo y Legislativo de la Unión, como por parte de sus homólogos del Distrito Federal al plasmar instrumentos que puedan garantizar un trato igual en oportunidades, sancionando inclusive, en el caso del artículo 206 del nuevo Código Penal para el Distrito Federal con una pena de prisión que, aunque mínima, constituye un freno o dique a las conductas discriminatorias.

**Décima tercera.-** Se hacen las siguientes propuestas en relación al tema expuesto:

a) Se considera que el artículo 206 del Código Penal para el Distrito Federal debe ser analizado y modificado a efecto de ser más preciso. Por ejemplo, consideramos oportuno que se le agregue que la procedencia escolar puede ser también causa de discriminación, por ejemplo, en muchos anuncios en los periódicos vemos que se solicitan a profesionistas, pero, no de la UNAM, con lo que se discrimina a nuestros estudiantes y egresados. Agregaríamos al párrafo primero del artículo lo siguiente:

*"Artículo 206.-Se impondrán de uno a tres años de prisión y de cincuenta a doscientos días multa al que, por razón de edad, sexo, embarazo, estado civil, raza, precedencia étnica, idioma, religión, ideología, orientación sexual, color de piel, nacionalidad, origen o posición social, trabajo o profesión, posición económica, características físicas, discapacidad o estado de salud o **procedencia educativa:***

*I. Provoque o incite al odio o a la violencia;*

***II. Veje o excluya a alguna persona o grupo de personas; o***

*III. Niegue o restrinja derechos laborales.*

*Al servidor público que niegue o retarde a una persona un trámite, servicio o prestación al que tenga derecho, se le aumentará en una mitad la pena prevista en primer párrafo del presente artículo, y además se le impondrá destitución e inhabilitación para el desempeño de cualquier cargo, empleo o comisión públicos, por el mismo lapso de la privación de la libertad impuesta. Este delito se perseguirá por querrela".*

b) Se estima necesario que las fracciones I y II del artículo 206 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal sean más explícitas en cuanto al ámbito de incitación al odio o a la violencia y a vejar o excluir a una o varias personas, es decir, en qué sentido se pueden hacer tales eventos, ya que no resultan lo suficientemente claros.

c) En oportuno que los Ministerios Públicos del Distrito Federal reciban cursos de actualización y capacitación en materia de los nuevos tipos penales de manera permanente, ya que de las pláticas con varios integrantes de la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal se desprende que no tienen conocimiento de la manera de integrar el delito de discriminación, por lo que resulta más que necesario la expedición de los acuerdos o bases de actuación del titular de la dependencia a efecto de dar instrucciones a los Ministerios Públicos para integrar adecuadamente las indagatorias correspondientes.

d) Es importante que se publicite la existencia del artículo 206 del Nuevo Código Penal para el Distrito Federal en materia de discriminación, a efecto de que la sociedad sepa que todo acto de ésta constituye un ilícito penal que se sanciona con cárcel.

e) Es también importante que se organicen foros de discusión y análisis para entender los alcances del artículo 206 del citado Código Penal para esta

ciudad. En tal tarea deben colaborar las instituciones educativas públicas y privadas y la sociedad civil, conjuntamente con las autoridades ministeriales y judiciales.

## BIBLIOGRAFÍA.

ARELLANO GARCÍA, Carlos. Métodos y Técnicas de la Investigación Jurídica. Editorial Porrúa, México, 1999.

AMUCHATEGUI REQUENA, I. Griselda. Derecho Penal. Editorial Oxford, 2ª edición, México, 2004.

BAENA PAZ, Guillermina. Metodología de la Investigación. Publicaciones Cultural, México, 2002.

BARRAGÁN SALVATIERRA, Carlos. Derecho Procesal Penal. Editorial McGraw Hill, México, 1999.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1999.

\_\_\_\_\_. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, 30ª edición, México, 1998.

CAMARGO, Pedro Pablo citado por Monrroy Cabra, Marco Gerardo. "Los Derechos Humanos." Editorial. Temis, Bogotá 1980.

CANCADO TRINDADE, Antonio Augu. Tres Vertientes de la Protección Internacional de los Derechos de la Persona Humana, 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2003.

CASTELLANOS TENA, Fernando. Lineamientos Elementales de Derecho Penal. Editorial Porrúa, 39ª edición, México, 1998.

CARRANCA Y TRUJILLO, Raúl y CARRANCA Y RIVAS, Raúl. Código Penal Anotado. Editorial Porrúa, 22º edición, México, 1999.

\_\_\_\_\_. Derecho Penal Mexicano. Parte General. Editorial Porrúa, 20º edición, México, 1999.

CASTRO, Juventino. Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1998.

\_\_\_\_\_. El Ministerio Público en México. Editorial Porrúa, 10ª edición, México, 1998.

CASTILLO SOBERANES, Miguel Ángel. El Monopolio del Ejercicio de la Acción Penal del Ministerio Público en México. Editorial UNAM, 2ª edición, México, 1993.

COLÍN SÁNCHEZ, Guillermo. Derecho Mexicano de Procedimientos Penales. Editorial Porrúa S.A., 18ª edición, México, 200.

GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Curso de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, 8ª edición, México, 1999.

GONZÁLEZ DE LA VEGA, Francisco. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 1997.

\_\_\_\_\_ El Código Penal Comentado. Editorial Porrúa, 12ª edición, México, 1996.

HERNÁNDEZ PLIEGO, Julio A. Programa de Derecho Procesal Penal. Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1997.

JIMÉNEZ DE ASÚA, Luís. Lecciones de Derecho Penal. Editorial Pedagógica Iberoamericana, México, 1995.

LÓPEZ BETANCOURT, Eduardo. Introducción al Derecho Penal. Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 1999.

\_\_\_\_\_ Teoría del Delito. Editorial Porrúa, 7ª edición, México, 1999.

MALO CAMACHO, Gustavo. Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, 2ª edición, México, 1998.

MARTÍNEZ ROARO, Marcela. Derechos y Delitos Sexuales y Reproductivos. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2007.

OSORIO Y NIETO, César Augusto. La Averiguación Previa. Editorial Porrúa, 9ª edición, México, 1998.

\_\_\_\_\_ Delitos Federales. Editorial Porrúa, 4ª edición, México, 2001

PACIUC, Haas y otros. Trabajadores Migrantes Indocumentados. Breviarios Jurídicos. 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

PAVÓN VASCONCELOS, Francisco. Manual de Derecho Penal Mexicano. Editorial Porrúa, 14ª edición, México, 1999.

PÉREZ CONTRERAS, María de Mont. Discriminación de la Mujer Trabajadora. 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

PORTE PETIT CANDAUDAP, Celestino. Apuntamientos de la Parte General de Derecho Penal I. Editorial Porrúa, 17ª edición, México, 1998.

REYNOSO DÁVILA, Roberto. Teoría General del Delito. Editorial Porrúa, 3ª edición, México, 1998.

RIVERA SILVA, Manuel. El Procedimiento Penal. Editorial Porrúa, 29ª edición, México, 2000.

Salas Alfaro, Ángel. Derecho de la Senectud. Editorial Porrúa, México, 1999.

SIERRA MADERO, Dora María. Discriminación contra la Mujer en el Derecho Mexicano. Breviarios Jurídicos. 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2004.

SILVA SILVA, Jorge Alberto. Derecho Procesal Penal. Editorial Harla, México, 1990.

SZÉKELY, M. Un nuevo rostro en el espejo: La Discriminación en México. 1ª edición, Comisión Económica para América latina, CEPAL, Santiago de Chile, Chile, 2006.

TORRE MARTÍNEZ, Carlos de la. El Derecho a la No Discriminación en México. 1ª edición, Editorial Porrúa, México, 2006.

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. El Proceso Penal. 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

## LEGISLACIÓN.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Editorial SISTA S.A. México, 2009.

CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL. Editorial SISTA S.A. México, 2009.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Editorial SISTA S.A. México, 2009.

CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS DE 1945.

DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS PENALES. Editorial Sista S.A.,  
México, 2009.

LEY DE AMPARO. Editorial Delma, México, 2009.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y  
SU REGLAMENTO. Editorial Sista S.A., México, 2009.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL.

Editorial Sista S.A., México, 2009.

LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL  
DISTRITO FEDERAL Y SU REGLAMENTO. Editorial Sista S.A., México, 2009.