

871

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

"ANALISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN  
MATERIA INDIGENA Y DEL CONVENIO 169  
DE LA OIT"

299350

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

**L I C E N C I A D O E N D E R E C H O**

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

**RODRIGO**

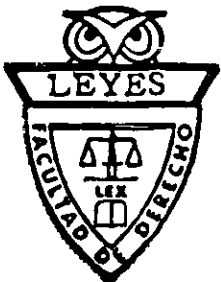
**SANTIAGO**

**JUAREZ**

DIRECTOR DE TESIS: LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ

CIUDAD UNIVERSITARIA

OCTUBRE DE 2001





Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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



**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIÉRREZ  
DIRECTOR GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN  
ESCOLAR DE LA U.N.A.M.  
P R E S E N T E**

**Muy Distinguido Señor Director:**

El alumno **SANTIAGO JUAREZ RODRIGO**, inscrito en el Seminario de Derecho Constitucional y de Amparo a mi cargo, ha elaborado su tesis profesional intitulada "**ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA Y DEL CONVENIO 169 DE LA OIT**", bajo la dirección del suscrito y del Lic. Felipe Rosas Martínez, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

El Lic. Rosas Martínez, en oficio de fecha 29 de agosto de 2001, y el Dr. Juan José Mateos Santillán, mediante dictamen de 3 de octubre del mismo año, me manifiestan haber aprobado y revisado, respectivamente, la referida tesis; y personalmente he constatado que la monografía satisface los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales, por lo que, con apoyo en los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 de dicho reglamento suplico a usted ordenar la realización de los trámites tendientes a la celebración del Examen Profesional del compañero de referencia.

**A T E N T A M E N T E**  
**"POR MI RAZA HABLARÉ DE ESPÍRITU"**  
Cd. Universitaria, D.F., octubre 4 de 2001.

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO.**

*NOTA DE LA SECRETARÍA GENERAL: El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad.*



LIBERTAD NACIONAL  
AYERMA EL  
MIZO

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO**  
**DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO**  
**CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**PRESENTE**

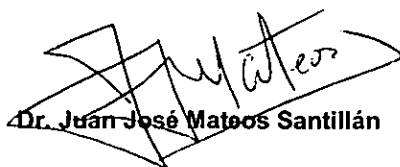
Recibí para su revisión la tesis intitulada "Análisis de la Reforma Constitucional en Materia Indígena y del Convenio 169 de la OIT", que presenta el alumno Santiago Juárez Rodrigo, como trabajo recepcional para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Después de leer con cuidado el trabajo en comento, me permito señalar que, en mi opinión, reúne los requisitos que establece la legislación universitaria para trabajos de su naturaleza.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para reiterarle la seguridad de mis más alta consideración y aprecio.

**Atentamente**

**"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"**  
**Cd. Universitaria D.F. a 3 de octubre de 2001**

  
**Dr. Juan José Mateos Santillán**



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE  
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO  
SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO**

**DR. FRANCISCO VENEGAS TREJO  
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE DERECHO  
CONSTITUCIONAL Y DE AMPARO  
P R E S E N T E.**

Con toda atención me permito informar a usted que he asesorado completa y satisfactoriamente la tesis profesional intitulada "ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA Y DEL CONVENIO 169 DE LA OIT" elaborada por el alumno SANTIAGO JUAREZ RODRIGO.

La tesis de referencia denota en mi opinión una investigación exhaustiva, ya que se sustenta en una adecuada fuente de información documental, así como la legislación expedida sobre la materia, en consecuencia, la monografía reúne los requisitos que establecen los artículos 18, 19, 20, 26 y 28 del vigente Reglamento de Exámenes Profesionales de nuestra Universidad, para ser sustentada como tesis para obtener el grado de Licenciado en Derecho.

Aprovecho la oportunidad para reiterar a usted las seguridades de mi consideración más distinguida.

**"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"  
Cd. Universitaria, D.F., agosto 29 de 2001.  
A T E N T A M E N T E**

*Felipe Rosas Martínez.*

**LIC. FELIPE ROSAS MARTINEZ.  
Profesor Adscrito al Seminario de Derecho  
Constitucional y de amparo**

## AGRADECIMIENTOS

A la Universidad Nacional Autónoma de México, por brindarme la educación y la formación como universitario. A la Facultad de Derecho, por formarme como profesional y humanista. A mis padres María Izela Juárez y Antonio Santiago, por inculcarme los valores para vivir como un buen ser humano. A mis hermanos Antonio y Mario Santiago, por compartir su vida conmigo. A mi abuelo Enrique Juárez Miranda, por sus perdurables enseñanzas y por mostrarme la importancia de la justicia social. A mi abuelita Yuly, por su cariño y educación. A mis amigos Ulises Vilches, Jorge Aguilar y Felipe Franco, por compartir los mismos proyectos. A Itzel Moreno, por su amor y apoyo incondicional. A Allan Elahí Pérez y Marisol Melesio, por darme el gusto de su amistad y por sus importantes reflexiones y aportaciones. A Guillermo Silva y Patricia Vargas por sus interesantes comentarios. A Joaquín Dávalos por su gran apoyo. Al licenciado Felipe Rosas, por su interés y dedicación. A todos aquéllos que colaboraron de una u otra forma en mi formación como abogado. A los pueblos indígenas de México, cuyo coraje y esfuerzo por alcanzar mejores condiciones de vida inspiraron este trabajo.

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

### CAPÍTULO I

Naturaleza jurídica de los tratados.....	4
1.1 Fundamentación jurídica de los tratados.....	6
1.2 La razón jurídica de los tratados.....	14
1.3 Análisis sociojurídico del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.....	19
1.4 Objetivos del convenio.....	29

### CAPÍTULO II

Población e indigenismo en la Constitución Mexicana.....	35
2.1 Marco histórico de las constituciones del siglo XIX con referencia al indigenismo .....	37
2.2 Análisis de la reforma de 1992 al artículo 4º Constitucional.....	62
2.3 El proceso legislativo.....	65

### CAPÍTULO III

Nuevas legislaciones estatales en materia indígena.....	73
---	----

3.1 La legislación de Oaxaca.....	75
3.2 La legislación de Quintana Roo.....	83
3.3 La legislación de Chiapas.....	95
3.4 Los acuerdos de San Andrés.....	105

#### **CAPÍTULO IV**

Necesidad de una nueva reglamentación en materia indígena.....	109
--	-----

4.1 La incorporación del convenio 169 a la legislación mexicana.....	111
4.2 La constitucionalidad del convenio.....	116
4.3 Análisis de la Reforma Constitucional en materia indígena.....	118
4.4 Necesidad de una Ley Federal en Materia Indígena.....	156

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>160</b>
--------------------------	------------

#### **ANEXOS**

I.- Acuerdos de San Andrés Larrainzar entre el EZLN y el Gobierno Federal de febrero de 1996.....	168
II.- Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT.....	173

<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>206</b>
--------------------------	------------



## INTRODUCCIÓN

La Organización Internacional del Trabajo surgió en el año de 1919, al término de la Primera Guerra Mundial, el principal objetivo desde su creación fue el de promover la justicia social, el derecho de los trabajadores, y la realización de diversas normas que regulan las relaciones de trabajo.

La Conferencia Internacional del Trabajo es la máxima autoridad de esta Organización y está compuesta por un delegado en representación de los trabajadores del Estado miembro y otro por parte de los patrones del mismo Estado.

Entre sus funciones está la adopción de convenios y recomendaciones que establecen normas internacionales del trabajo como son la libertad de asociación, sueldos, jornada, condiciones de trabajo y demás derechos de los trabajadores.

Como parte de la tarea de dicha Organización, se encuentra la de establecer los derechos de los trabajadores del campo, motivo por el cual se observó que los trabajadores de origen indígena también requerían de protección a sus derechos, y un especial estudio respecto de sus condiciones como grupos diferentes que necesitaban especial atención.

Por esa razón, en el año de 1957 se emitió un Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, también conocido como convenio 107, el cual contenía regulaciones encaminadas a la integración y asimilación de los grupos indígenas a la sociedad general, más que al reconocimiento de derechos especiales que tomaran en cuenta sus tradiciones y costumbres.

Al darse cuenta del problema que había tenido dicho Convenio, se pensó en la posibilidad de crear uno nuevo que no tuviera normas asimilativas y paternalistas, sino que protegiera lo más importante que pueden tener los pueblos indígenas, el derecho a la libre determinación y a su identidad cultural.

Es así como en el año de 1989 surge el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, el cual contiene normas respecto a la protección de los derechos de dichos pueblos a disfrutar de sus tierras, la contratación y condiciones de empleo que se debe dar a los indígenas en los Estados donde habiten, los sistemas de seguridad social, el derecho a la educación bilingüe e intercultural, y demás medidas que los estados deberán adoptar con el fin de respetar, ante todo, la historia y las tradiciones que los Pueblos indígenas han desarrollado a lo largo de cientos de años.

México fue el segundo país que presentó la ratificación del Convenio 169 ante la Organización Internacional del Trabajo, y es por eso que debe ser uno de los

primeros en adoptar acciones encaminadas a demostrar el cumplimiento de dicho Convenio, para lograr que los fines del mismo sean alcanzados.

En esta tesis se analiza la Reforma Constitucional en Materia Indígena y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, esto nos servirá para saber las medidas y reformas que antes y después de la adopción de dicho Convenio se han dado en México, y lo que falta por hacer en materia indígena en nuestro país.

De la coyuntura actual se advierten los avances que en nuestro país se están dando en materia indígena, cada día la población está más atenta a los cambios, negociaciones, reformas y medidas que se den en esta materia, todo parece indicar que estamos entrando en una nueva etapa en la historia de nuestro país, en la que las poblaciones originarias tengan un papel más representativo en la vida del país, y una intervención más importante en la creación del futuro de México.

## **CAPÍTULO I**

### **NATURALEZA JURÍDICA DE LOS TRATADOS**

En este capítulo se explica la forma en que los tratados internacionales de que México forma parte, lo obligan constitucionalmente a cumplir con lineamientos especiales y a realizar u omitir ciertas acciones con el fin de que los beneficios que se buscan en dichos tratados sean alcanzados.

Para entender de mejor forma el porqué de los tratados internacionales, es necesario explicar cual es su naturaleza, su fundamento, la razón jurídica, así como también enfocándonos a uno en particular haremos un análisis de su contenido y de los objetivos que busca.

Esto nos servirá para entender en que momento un tratado obliga al país firmante, la forma en que se aplica en el país que lo ha ratificado, así como también nos servirá para saber la forma en que los tratados internacionales pueden ser citados como ley y fundamento en el sistema legal que nos rige.

El conocer el significado de los tratados internacionales y la forma en que un país firmante tiene obligación para cumplirlos, no solo es importante para los abogados y estudiantes de Derecho, pues toda la sociedad tiene de una u otra forma un interés en los mismos.

El estar apartado de estos temas en esta época, es no querer ver que el mundo está cambiando, y que si no nos adaptamos a las tendencias que surgen en el mundo entero, no podemos obtener los beneficios que los nuevos tiempos nos ofrecen.

## 1.1 FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LOS TRATADOS

La doctrina ha identificado claramente el significado del término “tratados”, Max Sorensen y César Sepúlveda, ambos clásicos del Derecho Internacional, lo encuadran en los siguientes términos:

“No obstante los títulos que se les den, o la materia que traten, o el número de sus signatarios, todos los tratados se ajustan a la misma definición; ésta quizá pueda formularse convenientemente en la forma siguiente: el tratado es cualquier acuerdo internacional que celebren dos o más Estados u otras personas internacionales, y que está regido por el Derecho Internacional. La definición establece, en primer lugar, que aquello que se califique de tratado debe ser un acuerdo internacional. Es decir –como sucede en el contrato de Derecho interno debe basarse en la coincidencia de las diferentes voluntades de las partes. Generalmente la voluntad de cada parte se manifiesta por el procedimiento de la ratificación o de la aceptación”.<sup>1</sup>

“Los tratados pueden definirse en sentido amplio, como los acuerdos entre dos o más Estados soberanos para crear, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

---

<sup>1</sup> SORENSEN Max, Manual de Derecho Internacional Público, Edit Fondo de Cultura Económica, México 1998, Pág. 155.

La convención y el tratado son sinónimos. Ni siquiera puede alegarse la pretendida diferencia de que las convenciones son tratados multilaterales, porque la práctica no ha sido definida en ese sentido”.<sup>2</sup>

En el Sistema Jurídico Mexicano existe una legislación especial para la celebración de tratados internacionales que son reconocidos por la Constitución y que a su vez conforman la Ley Suprema de toda la Unión, es decir, la Constitución les da una fuerza y obligatoriedad que supone un alto grado de importancia en nuestro sistema legal.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ordena en su artículo 133 que “la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que puedan haber en las Constituciones o leyes de los estados”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> SEPÚLVEDA César, Derecho Internacional, Porrúa, México 1996, Pag. 124

<sup>3</sup> RABASA O. Emilio, CABALLERO Gloria, Mexicano, ésta es tu Constitución, Edit. Porrúa S.A., México 1997, Pag 399.

En 1992 el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una jurisprudencia que equiparó la importancia de las Leyes Federales con los Tratados Internacionales de que México sea parte en los siguientes términos:

“...tanto las leyes que emanen de ella, como los tratados internacionales, celebrados por el ejecutivo Federal, aprobados por el Senado de la República y que estén de acuerdo con la misma, ocupan, ambos, el rango inmediatamente inferior a la Constitución en la jerarquía de las normas en el orden jurídico mexicano...”<sup>4</sup>

La jurisprudencia citada contenía una interpretación constitucional de la forma en que comunmente puede entenderse el texto íntegro, pues es en realidad lo que se desprende de la simple lectura del ordenamiento.

Con los cambios ocurridos a nivel mundial y con las reformas ocurridas en diversos países, se ha otorgado una importancia superior a los tratados internacionales, por lo que se pensó que la interpretación debía ser revisada, ya que la importancia que los tratados internacionales conllevan, es aún mayor a la que tienen las leyes federales, pues las mismas no pueden ir en contra de dichos tratados, por lo que en 1999, de nueva cuenta el Pleno de la Suprema Corte de Justicia emitió la tesis jurisprudencial siguiente:

---

<sup>4</sup> Pleno de la SCJN. *Leyes Federales y Tratados Internacionales tienen la misma jerarquía normativa*. Parte 60, diciembre de 1992. Tesis Co/92. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. P. 27.



"TRATADOS INTERNACIONALES. SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES FEDERALES Y EN UN SEGUNDO PLANO RESPECTO DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. Persistentemente en la doctrina se ha formulado la interrogante respecto a la jerarquía de normas en nuestro derecho. Existe unanimidad respecto de que la Constitución Federal es la norma fundamental y que aunque en principio la expresión "...serán la Ley Suprema de toda la Unión..." parece indicar que no sólo la Carta Magna es la suprema, la objeción es superada por el hecho de que las leyes deben emanar de la Constitución y ser aprobadas por un órgano constituido, como lo es el Congreso de la Unión y de que los tratados deben estar de acuerdo con la Ley Fundamental, lo que claramente indica que sólo la Constitución es la Ley Suprema. El problema respecto a la jerarquía de las demás normas del sistema, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, entre las que destacan. Supremacía del derecho federal frente al local y misma jerarquía de los dos, en sus variantes lisa y llana, y con la existencia de "leyes constitucionales", y la de que será ley suprema la que sea calificada de constitucional. No obstante, esta Suprema Corte de Justicia considera que los tratados internacionales se encuentran en un segundo plano inmediatamente debajo de la Ley Fundamental y por encima del derecho federal y el local. Esta interpretación del artículo 133 constitucional, deriva de que estos compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional; por ello se explica que el constituyente haya facultado al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de Jefe de Estado y, de la misma manera, el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas y, por medio de su ratificación, obliga a sus autoridades. Otro aspecto importante para considerar esta jerarquía de los tratados, es la relativa a que en esta materia no existe limitación competencial entre la Federación y las entidades federativas, esto es, no se toma en cuenta la competencia federal o local del

contenido del tratado, sino que por mandato expreso del propio artículo 133 el Presidente de la República y el Senado pueden obligar al Estado mexicano en cualquier materia, independientemente de que para otros efectos ésta sea competencia de las entidades federativas. Como consecuencia de lo anterior, la interpretación del artículo 133 lleva a considerar en un tercer lugar al derecho federal y al local en una misma jerarquía en virtud de lo dispuesto en el artículo 124 de la Ley Fundamental, el cual ordena que "Las Facultades que no está expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados". No se pierde de vista que en su anterior conformación, este Máximo Tribunal había adoptado una posición diversa en la tesis P.C/92, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Número 60, correspondiente a diciembre de 1992, página 27, de rubro. "LEYES FEDERALES Y TRATADOS INTERNACIONALES. TIENEN LA MISMA JERARQUÍA NORMATIVA". Sin embargo, este Tribunal Pleno considera oportuno abandonar tal criterio y asumir el que considera la jerarquía superior de los tratados incluso frente al derecho federal".<sup>5</sup>

Considero como muy importante que la Suprema Corte de Justicia de la Nación haya emitido una tesis jurisprudencial de un alcance tan importante en los nuevos tiempos de nuestro país y de el mundo en general, reconocer que los ordenamientos de carácter internacional revisten una importancia superior a las leyes federales, es reconocer que en los nuevos tiempos la opinión y los acuerdos internacionales poseen más importancia.

---

<sup>5</sup> Pleno de la Suprema Corte de Justicia. Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal. Novena época. Tomo X. Tesis LXXXVII/99. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Noviembre de 1999. P. 46

El 2 de enero de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Sobre la Celebración de Tratados, la cual en su artículo segundo, fracción I, establece que para los efectos de esa ley se entenderá por tratado, el Convenio regido por el Derecho Internacional Público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asuman compromisos.

Con la ley referida se dio una mayor importancia a los tratados celebrados por México, y se fijaron los conceptos más importantes en esta materia como son los de tratado, acuerdo interinstitucional, firma ad referendum, aprobación, ratificación, adhesión o aceptación, plenos poderes, reserva y organización internacional, mismos que se utilizan frecuentemente en los tratados internacionales y el proceso de aprobación que se lleva en distintos países.

Con respecto al objetivo de ese ordenamiento, el artículo 1º de la ley sobre la celebración de tratados establece que la misma tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional, los tratados sólo podrán celebrarse entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público, por otro lado, dice que los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal,

Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

De esto se desprende que los tratados son celebrados por el gobierno de un país y otro u otros, obligando a dichos sujetos de derecho internacional público al cumplimiento del mismo tratado, siendo que en el caso de los acuerdos institucionales sólo pueden circunscribirse a las atribuciones propias de las dependencias y organismos descentralizados de los niveles de gobierno que los suscriban, no obligando, por lo tanto, al cumplimiento del mismo por parte de otros niveles de gobierno u otras dependencias distintas a aquella que lo firmó.

Tal y como lo afirma el maestro Ignacio Burgoa, dentro de un sistema bicameral como el nuestro, la función legislativa no puede desempeñarse por una sola Cámara, por lo que el Senado, sin la concurrencia de la Cámara de Diputados no tiene atribución alguna para expedir leyes, y sus facultades exclusivas son únicamente ejercitables en materia político-administrativa y excepcionalmente en materia político-jurisdiccional y sólo en los casos que señala la Constitución puede actuar con independencia de la Cámara de Diputados.<sup>6</sup>

El artículo 76, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como una de las facultades exclusivas del Senado la de

---

<sup>6</sup> BURGOA Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, Edit. Porrúa S.A., México 1995, Pag. 704

aprobar los tratados y convenciones diplomáticas que celebre el Presidente de la República con las potencias extranjeras, y está relacionada con lo establecido por la fracción X del artículo 89 de la Carta Magna, que menciona como una de las facultades y obligaciones del Presidente de la República la de dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado.

En relación con lo anterior, el artículo 4º de la Ley sobre la Celebración de Tratados, menciona que los tratados que se sometan al Senado para los efectos de la fracción I del artículo 76 de la Constitución, se tomarán a la comisión en los términos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, para la formulación del dictamen que corresponda, cuya resolución deberá comunicarse al Presidente de la República. Asimismo señala que para que los tratados tengan el carácter de obligatorios deben ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

Con la fundamentación referida, se cuenta con una legislación aplicable a los tratados internacionales de que México forma parte, así como la manera que en se van a llevar a cabo dichos tratados, su ratificación y su posterior aplicación en el territorio nacional, lo que establece el fundamento del tema que tocamos en la presente tesis sobre la validez y aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

## 1.2 LA RAZÓN JURÍDICA DE LOS TRATADOS

El hombre siempre se ha visto en la necesidad de convivir con otros pueblos e intercambiar técnicas, religión y cultura. Al alcanzar una maduración importante como ente colectivo, y al darse cuenta que la guerra no era el único medio para poder beneficiarse de los avances que otras comunidades habían desarrollado, se crearon normas por las cuales los diversos pueblos fijaron los lineamientos a seguir en materia de celebración de Tratados con otras naciones.

El 23 de mayo de 1969, se firmó en Viena la Convención sobre el Derecho de los Tratados, la cual en su artículo 2º menciona los conceptos más importantes que existen en la celebración de tratados y su significación, dicho precepto a la letra dice:

- a) Se entiende por "tratado" un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el Derecho Internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualesquiera sea su denominación particular;
- b) Se entiende por "ratificación", "aceptación", "aprobación" y "adhesión", según el caso, el acto internacional así denominado por el cual un Estado hace constar en el ámbito internacional su consentimiento en obligarse por un tratado;
- c) Se entiende por "plenos poderes" un documento que emana de la autoridad competente de un Estado y por el que se designa a una o varias personas para

representar al Estado en la negociación, la adopción o la autenticación del texto de un tratado, para expresar el consentimiento del Estado en obligarse por un tratado, o para ejecutar cualquier otro acto con respecto a un tratado;

- d) Se entiende por "reserva" una declaración unilateral, cualquiera que sea su enunciado o denominación, hecha por un Estado al firmar, ratificar, aceptar o aprobar un tratado o al adherirse a él, con objeto de excluir o modificar los efectos jurídicos de ciertas disposiciones del tratado en su aplicación a ese Estado;
- e) Se entiende por "Estado negociador" un Estado que ha participado en la elaboración y adopción del texto del tratado;
- f) Se entiende por "Estado contratante" un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado, haya o no entrado en vigor el tratado;
- g) Se entiende por "parte" un Estado que ha consentido en obligarse por el tratado y con respecto al cual el tratado está en vigor;
- h) Se entiende por "tercer Estado" un Estado que no es parte en el tratado; y
- i) Se entiende por "organización internacional" una organización intergubernamental.<sup>7</sup>

Como una de las principales razones para la celebración de un tratado de carácter internacional, se encuentra la de establecer vínculos de cooperación y similitud jurídica entre dos o varios Estados, esto significa que al establecer acuerdos los

---

<sup>7</sup> SZÉKELY Alberto, compilador, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, Edit. UNAM, México 1989 Pág. 178.

países se obligan a cumplir con regulaciones preestablecidas que fomenten el desarrollo del derecho nacional y la necesaria igualdad que en distintos temas deben tener los países firmantes.

Tal como lo señala el maestro Max Sorensen, "los Estados y las demás personas internacionales quedan obligados por los tratados celebrados en forma regular y que hayan entrado en vigor: ellos deben cumplirse de buena fe. Este principio, afirmado por la Carta de las Naciones Unidas, se expresa comúnmente por la máxima *pacta sunt servanda*, lo que quiere decir, literalmente, "los pactos deben ser cumplidos". Si esa regla se desechara, toda la superestructura del Derecho Internacional contemporáneo se desplomaría, con resultados que son obviamente presumibles para la comunidad internacional.

Estas consideraciones han obligado a muchos autores a clasificar la máxima *pacta sunt servanda* como principio general de derecho, para poner de relieve la posición preeminente que ocupa entre las normas de Derecho Internacional. No obstante, debe observarse que la máxima no es de las que existe aisladamente o es autosuficiente. Su aplicación requiere, por el contrario, la invocación de un cuerpo de reglas complejas que, sin duda, tienen un carácter consuetudinario y que la Comisión de Derecho Internacional ha tratado de codificar".<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup> Op cit, SORENSEN, Pág 158-159.



Como parte de la globalización que se vive en el mundo entero, se han realizado diversos convenios y tratados con el fin de que los países adopten medidas y formas de organización que concuerden con la realidad mundial, y que al mismo tiempo, se adapten a la realidad de su propio país.

“La palabra capacidad, según se aplica con relación a los tratados, puede referirse a la cuestión de si un Estado o una institución internacional tiene el poder o la facultad jurídica para celebrar tratados en forma general, o para celebrar determinadas clases de tratados. Respecto de la capacidad para celebrar tratados en términos del Derecho Internacional, casi no es necesario decir que en principio la posee todo Estado. Esto es así, porque la celebración de tratados es una de las formas más antiguas y características del ejercicio de la soberanía. En cuanto se refiere a un Estado unitario, la única limitación internacional al poder de celebrar tratados es la necesidad de cumplir las normas jurídicas establecidas para su validez”.<sup>9</sup>

Desde mi punto de vista, se debe agregar a esta definición que la limitante más importante para la celebración de tratados internacionales es que los mismos no atenten contra los Derechos Humanos, ni contra las demás convenciones existentes que protejan los derechos del individuo o los derechos inherentes a otro Estado soberano ajeno al tratado.

---

<sup>9</sup> Op. Cit, SORENSEN, Pág 203.

Como principal fin de los tratados está el de crear una mejor convivencia a nivel internacional, para que los países tengan medios efectivos de proteger sus derechos y los intereses de sus habitantes.

Mientras más proteja un país a sus connacionales, los tratados internacionales y la integración e igualdad jurídica podría llegar a ser más rápida, y de esta forma la justicia podría alcanzarse de manera efectiva.

### **1.3 ANÁLISIS SOCIOJURÍDICO DEL CONVENIO 169 DE LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

México tiene una historia de contrastes bastante particular, durante casi cinco siglos el pueblo mexicano ha tratado de superar los efectos que como resultado de la conquista afectaron la educación, cultura, religión y concepción del mundo de todos los mexicanos.

Uno de los más lamentables hechos que se han realizado en nuestro país, es el relativo al desconocimiento de nuestro pasado indígena, durante todos estos años las comunidades indígenas de México han vivido una situación de rezago y abandono por parte de la sociedad y principalmente un total olvido en los planes y recursos que el gobierno destina a la sociedad en general. Sin embargo, esos pueblos han demostrado que el sentido de subsistencia que poseen y la fuerza para salir adelante son más fuertes que todas las adversidades con las que se enfrentan día con día.

Durante mucho tiempo la idea de igualdad entre todos los mexicanos se fijó como principio fundamental, además de ser una garantía individual, esto es comprensible ya que nuestra Constitución, creada al término de la Revolución Mexicana, tenía como uno de sus propósitos el de fincar las bases para la reconstrucción del país, en el cual no se podía hacer distinciones ni juzgar de distinta forma a sus diversos habitantes.

Cabe citar al profesor Jorge Alberto González Galván, quien afirma en su libro de Derecho Indígena, que como uno de los principios de la Revolución francesa estaba el de no hacer distinción alguna entre personas al aplicar la ley, "pero adoptar este principio en una sociedad (como la mexicana), donde las diferencias no sólo eran económicas, sino culturales, provocó que las leyes promulgadas y aplicadas (sin tomar en cuenta a los representantes de las diferentes culturas, en este caso las indias, y sus concepciones jurídicas) fueran ajenas e injustas".<sup>10</sup>

El escritor Jean Meyer pudo entender este problema al decir que "los liberales, plenos de buena voluntad entusiasta y abstracta, rechazaban ver la personalidad india, porque vivían en el mito racionalista del siglo XIX, para ellos, no había otra diferencia entre criollos e indios sino los tres siglos de separación jurídica y política de la Colonia. Tenía que bastar, pensaban en su religión legalista, con modificar la ley para que ella se convirtiera en una y la misma en su aplicación indiferenciada a todos los mexicanos. Con ello todos serían iguales, se convertirían en hombres, en el sentido filosófico del término, es decir, occidentales, liberales al fin, y la nación mexicana sería fundada".<sup>11</sup>

Como parte de la evolución histórica que vive la sociedad, se han llevado a cabo convenios por los cuales los países se comprometen a respetar y fomentar el

---

<sup>10</sup> GONZÁLEZ GALVÁN Jorge Alberto, Derecho Indígena, Edit McGrawHill, México 1997 Pag 28.

<sup>11</sup> MEYER Jean, "Le probleme indien au Mexique depuis l'Independence", en L'ethnocide a travers les Amériques, textos y documentos reunidos por Robert Jaulin, Arthème Fayard, Paris, 1972. P.65, tomado de GONZÁLEZ GALVÁN Jorge Alberto, Derecho Indígena, Edit. Mc GrawHill México 1997, Pag. 28.

desarrollo de las comunidades indígenas que durante siglos han poblado el territorio y que conservan sus formas de vida, lenguaje, educación y religión propios.

El Convenio 107 de la Organización Internacional del Trabajo "sobre poblaciones indígenas y tribales" de 1957, estableció un precedente de importancia para el reconocimiento que los gobiernos deberían otorgarle a este particular grupo de la sociedad, mismo que durante mucho tiempo no tuvo aplicación alguna en nuestro país, pues en ningún momento se modificaron las leyes, ni se hizo proyecto alguno a fin de establecer en buena forma las bases para un cambio estructural de la legislación que protegiera y respetara dicho convenio.

"El Convenio 107 reflejaba la política que era dominante en los años que surgió. Es decir, la del paternalismo y la integración o asimilación en el marco de un ideal proteccionista. Esto expresaba la creencia de que los pueblos indígenas eran transitorios lo cual quiere decir que, al considerar a sus miembros como ciudadanos, tenderían a desaparecer los pueblos indígenas como tales. (...)reconoce las costumbres y formas en que los pueblos resuelven tradicionalmente una serie de conflictos en la comunidad. Para aquella época estos reconocimientos eran avanzados. Sin embargo, al buscarse la integración o

---

asimilación a la sociedad nacional, esos reconocimientos perdían fuerza y se atentaba contra la supervivencia de los pueblos indígenas".<sup>12</sup>

En respuesta a la fallas de dicho convenio y a la evolución que tuvo la sociedad, se llegó a la conclusión de que el referido documento tendría que revisarse, ya que la etapa de integracionismo formulada en años anteriores se vio superada y resultó ajena a la realidad que viven los indígenas, quienes lejos de integrarse a la sociedad nacional, cada día se ven apartados de la misma y conservando sus propias costumbres, tradiciones y formas de gobernarse.

Por esa razón, y con el propósito de que los países respetaran los derechos de los pueblos indios, el 27 de junio de 1989 se adoptó el la ciudad de Ginebra, Suiza, durante la septuagésima sexta reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, el convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.

El profesor Yoichi Ishii de la Universidad de Kansgawa en Japón, define de manera precisa las principales diferencias entre ambos convenios al señalar:

"existe una gran diferencia en el concepto básico: en el caso del Convenio 107, se aspira a *aculturar e integrar* las poblaciones atrasadas a la sociedad civilizada;

---

<sup>12</sup> Gómez Magdalena, Lectura comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, INI, México 1995, Pag. 12.

mientras en el caso del Convenio 169 se aspira al mantenimiento de la propia cultura y tradición de los pueblos indígenas suprimiendo los términos *aculturación, asimilación e integración*. Una diferencia más, radica en que el término población (107) se ha convertido en pueblos (169), aunque con la siguiente limitación: la utilización del término "pueblos" en este Convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional".<sup>13</sup>

Para tener clara la aplicación del Convenio 169, cabe señalar lo que a la letra estipula el artículo 1º del mismo:

1.- El presente convenio se aplica:

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

b) A los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización

---

<sup>13</sup> ISHII Yoichi, *Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, Edit. Plaza y Valdes, México 2000, Pág 30.

o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Asimismo, esos pueblos deberán tener la conciencia de su identidad indígena o tribal siendo éste un criterio importante para determinar los grupos a los cuales se aplica el convenio, según lo establece el artículo segundo del mismo.

El mencionado artículo primero fue uno de los más debatidos durante la elaboración del convenio, ya que al señalarlos como "pueblos indígenas", se podrían interpretar como países independientes, pues el término pueblo es usado en Derecho Internacional como Nación o Estado, pero finalmente se aceptó tal denominación sin que la misma se entendiera que tales pueblos gozarían de una autodeterminación política, sino solo del reconocimiento de derechos distintos al resto de la sociedad.

En este sentido se ha dicho que "el reconocimiento de derechos específicos a un sector social, implica discriminación para el conjunto de la sociedad. En las discusiones del Convenio 169, esta preocupación estuvo presente y fue debidamente aclarada. En primer lugar se planteó que los graves abusos de que han sido objeto los pueblos indígenas y tribales, justifican en sí mismos las normas particulares para ellos, dada la vulnerabilidad. También se precisó que al hablar de reconocimiento de derechos, significa aceptar que ya existían antes, por lo tanto



se reiteró que el convenio contendría normas particulares que reconocieran el derecho a la diferencia de los pueblos indígenas y que de ninguna manera se trataría de normas que les otorgaran privilegios en sí mismos discriminatorios para los nacionales de los diversos Estados miembros”.<sup>14</sup>

En palabras de maestro Luis Villoro, “el Estado plural supone tanto el derecho a la igualdad como el derecho a la diferencia. Igualdad no es uniformidad; igualdad es la capacidad de todos los individuos y grupos a elegir y realizar su plan de vida, conforme a sus propios valores, por diferentes que éstos sean. En lugar de buscar la homogeneidad, respetar por igual las diferencias. Un Estado plural impediría, por lo tanto, cualquier supeditación o discriminación de un grupo social a otro. Tendría que asegurar la equidad a toda minoría étnica, pero también religiosa, racial o de preferencia sexual. Porque no entendería igualdad como uniformidad en un solo patrón, sino como trato semejante a todo lo diferente. Eso es equidad.

Cuando es patente la discriminación de una minoría, habría que invertirla por la relación en sentido opuesto: establecer cuotas que den preferencia a los miembros de esa minoría en puestos de trabajo o de responsabilidad social. (Es la “acción afirmativa” introducida ya en algunos países como medio de disminuir los

---

<sup>14</sup> Op cit, GÓMEZ, Pag 30-31.

efectos de la discriminación.) Esta medida sería provisional y sólo podría tener vigencia para eliminar las inequidades y acercarse así a una igualdad real".<sup>15</sup>

A partir de la firma del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, en México se han venido dando una serie de cambios con los cuales se pretende darle cumplimiento y reconocer los derechos de los que gozan los pueblos indígenas en nuestro país, así como la promoción de su desarrollo cultural.

En diversos estados del país como Chiapas, Quintana Roo y Oaxaca, se han creado legislaciones especiales para los pueblos indígenas, las cuales tratan diversas cuestiones relativas a dichos pueblos, mismas que se analizarán en el tercer capítulo.

Podemos observar, que la autonomía otorgada a los pueblos indígenas les permite organizarse política y socialmente conforme a sus usos y costumbres, y es aquí donde radica la importancia de estas reformas, en las que se les brinda un ámbito de desarrollo y jurisdicción especial, que se justifica por las diferencias evidentes que tienen en distintos ámbitos respecto a los demás grupos sociales.

La notable diferencia entre las nuevas legislaciones que en materia indígena se han venido dando en las Entidades Federativas y leyes relativas que existían con

---

<sup>15</sup> VILLORO Luis, Estado Plural, Pluralidad de Culturas, Coedición de Paidós S.A. y Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, México 1998, Pag 58-59

anterioridad, radica en los derechos reconocidos a dichas comunidades, ya que durante mucho tiempo, el método integracionista que se venía desarrollando, más que cumplir con ese propósito, devenía en una exclusión de los indígenas del país, aumentando con esto el rezago que durante muchos años venían arrastrando.

Dentro de los considerandos del convenio 169, se señala que la evolución del Derecho Internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores

El costo que representaba dicha asimilación, consistía en la pérdida de las costumbres, lenguas y tradiciones milenarias de los pueblos indígenas, como si se pudiera crear una sociedad donde todos sus habitantes fueran iguales, olvidando que la importancia principal de toda de toda sociedad radica en la diferencia de culturas que ella engloba.

Las leyes que con el nuevo enfoque se han venido dando en nivel estatal, conllevan un gran adelanto, sin embargo, si queremos lograr que los derechos de los pueblos indígenas, en cuanto a su autonomía, derechos humanos, territorio, educación, ley y costumbres se respeten, es necesario promulgar una Ley Federal

---

de Derechos y Cultura Indígena que abarque todos aquellos aspectos generales de las comunidades indígenas, y exista, a su vez, una reglamentación estatal particular a cada pueblo.

El 14 de agosto de 2001 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación una serie de reformas constitucionales en materia indígena, la cual entró en vigor al día siguiente, reforma que si bien es cierto contiene cambios de importancia, quedó rezagada respecto a algunas legislaciones de las Entidades Federativas, lo que se analizará claramente en el capítulo cuarto del presente trabajo.

#### **1.4 OBJETIVOS DEL CONVENIO**

Más allá de la simple aplicación en los países que lo adoptaron, el Convenio tiene como propósito fundamental la regulación del mismo en la legislación nacional, no basta con firmarlo ni con adoptar las medidas señaladas a lo largo del texto, es necesario que además de la reforma Constitucional que en materia de Derecho Indígena entró en vigor el 15 de agosto de 2001, sea promulgada una Ley Federal en Materia Indígena

Los beneficios serían inmensos, los pueblos indígenas dejarían de ser y sentirse excluidos de la vida nacional y del desarrollo que el país va teniendo, contarían con una legislación que considere y recabe los usos y costumbres que durante cientos de años vienen practicando y que no tienen por que dejarlos de utilizar.

Se ha pensado erroneamente que el dotar de autodeterminación a dichos pueblos significaría reconocer que los mismos gozan de autonomía propia, pero cabe señalar lo que el profesor Luis Villoro analiza de forma precisa y clara respecto de este asunto: "hay otra forma de ejercer el derecho de libre determinación: aceptar formar parte de un Estado soberano, determinando las facultades, competencias y ámbitos en que se ejercerían los derechos propios. Eso es autonomía (...) cuando los pueblos indígenas demandan la autonomía, reivindican ese sentido del término. "Autonomía" no es, para ellos, equivalente a "soberanía". Lo que plantean

es su derecho a pactar con el Estado las condiciones que permitan su sobrevivencia y desarrollo como pueblos, dentro de un Estado multicultural”.<sup>16</sup>

En este sentido la profesora Laura Mues señala que: “otra de las exigencias de los pueblos indígenas es el derecho a la autodeterminación, es decir, a conservar sus formas de organización social de acuerdo con sus propias costumbres tradicionales. Por ejemplo, exigen el derecho a organizar el proceso político dentro de su comunidad y de acuerdo con sus propias costumbres. Los pueblos indígenas tradicionalmente se gobernaron a sí mismos antes de la independencia; ahora exigen que no se coarte su derecho a elegir a sus regentes dentro de sus propias comunidades, independientemente de los partidos oficiales. Lo que ellos no quieren, al igual que la mayoría de la población mexicana, es aceptar a un cacique nombrado por una jerarquía ajena, algunas veces extraña a sus propios pueblos, o a un cacique impuesto por el poder central. El elegir a sus propios gobernantes se inscribe dentro del derecho a la autodeterminación; o dicho en el lenguaje de la teoría política, a la democracia.

Además del respeto a los derechos democráticos que marca la tradición occidental, ellos exigen ser representados por personas de sus propios pueblos en todas las fases del desarrollo de los procesos políticos. Por eso, el derecho a la

---

<sup>16</sup> Ibidem Pag 94-95

autodeterminación también deberá incluir el de decidir su propio desarrollo social, económico y ecológico”.<sup>17</sup>

La autodeterminación de dichos pueblos no conlleva un cese en los beneficios que como ciudadanos mexicanos tengan derecho, es decir, los servicios que otorga el Estado como son salud, educación, programas de vivienda, trabajo, seguridad social, etc. Deberán continuar y ser más eficientes, con el fin de que dichos pueblos tengan la misma capacidad de desarrollo que el resto de la población.

Por lo que hace a la educación, la misma deberá ser bilingüe, estar encaminada a enseñar la importancia que tiene para el país la pluralidad de culturas, la preservación de las mismas y ofrecer un acceso preferente a la educación superior gratuita.

A este respecto, la maestra Mues menciona: “Cuando exigen que la enseñanza sea bilingüe, se refieren también a la enseñanza de los contenidos de esa lengua y la cultura que implica: la historia, la cosmovisión, las costumbres indígenas y su sistema normativo, entre otros. No obstante, para que estas exigencias se satisfagan, las comunidades indígenas deberán contar con edificios escolares,

---

<sup>17</sup> MUES Laura, Derechos Indígenas, El Caso de México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México 1998, Pa'g. 18-19

maestros y libros de texto escritos en sus propias lenguas y que contengan elementos referentes a su cultura".<sup>18</sup>

Por lo que toca al ámbito jurídico, es necesario aceptar que los pueblos indígenas cuentan con sus propios sistemas normativos empleados desde tiempos remotos, que si bien es cierto han tenido influencias occidentales, los mismos se adaptan perfectamente a la forma de vida que ellos llevan.

Señala el tratadista Carlos H. Durand Alcántara, que "por primera ocasión en sus resolutivos de 1994, la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas reconoció que las prácticas jurídicas de los pueblos indios del mundo constituyen sistemas de derecho. Al respecto, el artículo cuarto de la futura Declaración Universal de Derechos de los Pueblos Indígenas establece: Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias características políticas, económicas, sociales y culturales así como sus sistemas jurídicos.

Esta nueva adecuación de los derechos indígenas advierte, contrario sensu a los fines de la globalización, que el estado postmoderno capitalista reconocerá la existencia de diversos sistemas de derecho que confluyan conjuntamente con el

---

<sup>18</sup> Ibidem Pág. 17-18



hegemónico, a lo que algunos autores han denominado como pluralismo jurídico".<sup>19</sup>

De lo anterior se desprende la pregunta forzada, ¿pueden convivir distintos sistemas jurídicos en un mismo Estado?, y es aquí donde radica uno de los principales problemas de la discusión sobre la autonomía indígena.

Para el autor Jean Carbonier, "la coexistencia de un derecho estatal y otros derechos no puede ser sino una ilusión. Esta coexistencia no corresponde sino a un pluralismo por sobrevivencia donde los fenómenos descritos como constituyentes de otro derecho son tomados en consideración por el sistema jurídico global (entiéndase el estatal), así, son acordados a éste, integrados a él de una cierta manera, y la unidad es restaurada a través de este sistema global que asume el conjunto; o bien los fenómenos del pretendido otro derecho quedan fuera, no integrados al sistema, en estado salvaje, y no pueden ser calificados verdaderamente como derecho, cuando mucho como sub-derecho. Luego entonces, lo jurídico y lo infra-jurídico no forman un plural, porque no tienen idéntica naturaleza".<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup> DURAND ALCÁNTARA Carlos, Hacia una fundamentación teórica de la costumbre jurídica india, Edit. Plaza y Valdes, México 2000. Pág. 5-6

<sup>20</sup> CARBONIER Jean, Sociologie juridique, PUF, Paris, 1978 pag 210-214, tomado de González Galván, Derecho Indígena, México 1996. Pág. 10.

Mi idea no es tan pesimista, desde mi punto de vista pueden convivir más de un sistema jurídico dentro de un mismo Estado, como actualmente conviven en nuestro país 32 legislaciones distintas a parte de la legislación federal. Podemos encontrar puntos de encuentro entre la legislación federal y los sistemas de derecho de las poblaciones indígenas del país, todo sistema jurídico tiene parecido con los demás sistemas de distintas naciones, quizá contengan rasgos distintos pero en el fondo persiguen el mismo fin, la pacífica convivencia humana.

Se puede decir entonces, que el objetivo principal del Convenio 169, es en si mismo que los países firmantes tengan una legislación especial que regule los derechos de los pueblos indígenas, respetando su autonomía.

## **CAPÍTULO II**

### **POBLACIÓN E INDIGENISMO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA**

En todo trabajo de investigación jurídica, y sobre todo en aquéllos en los que se tocan puntos tan específicos como son los Derechos Indígenas, y los escasos derechos que en la legislación mexicana se les han reconocido, resulta necesario mencionar las fuentes históricas, ya que al estudiar la historia podemos entender de mejor forma como se han venido dando a nivel nacional, es entender los cambios en la concepción que se tiene de dichas comunidades.

Desde la época de la conquista hubieron distintas formas de pensar con respecto al trato que se debía dar a los indígenas, algunos pensaban que la eliminación de los mismos era necesaria para prevenir revueltas y conflictos que atentaran contra el poder de los conquistadores, sin embargo, hubieron otros que creían que ellos deberían gozar de ciertos derechos como humanos que eran, por lo que no debería tratárseles como bestias ni como esclavos.

Aún así, durante cientos de años los indígenas fueron vistos con desprecio por los ojos de los que no lo eran, por lo que en muy poca forma la legislación siquiera mencionaba la existencia de dichos pueblos, y mucho menos reconocía derechos a los mismos.

En este capítulo se mencionan las legislaciones nacionales que a lo largo de la historia han tenido relación con los indígenas del país, y muy específicamente la manera en que en las Constituciones de México han ido variando respecto a la forma de ver a los pueblos indígenas de México, variaciones muy leves hasta la reforma de 1992 al artículo 4º Constitucional, y la actual reforma a diversos artículos constitucionales en materia indígena.

Conocer la historia y los cambios que en materia legal se han dado, nos permitirá comprender muchas de las cosas que actualmente se viven en nuestro país, y encontrar el mejor camino para la solución de los problemas que aquejan a los pueblos indios.

## 2.1 MARCO HISTÓRICO DE LAS CONSTITUCIONES DEL SIGLO XIX CON REFERENCIA AL INDIGENISMO

Como preámbulo al estudio de las constituciones del siglo XIX, es necesario señalar algunos hechos de importancia que se llevaron en México y que tuvieron relación con el trato que se debería dar a los indígenas.

Uno de esos hechos ocurrió a pocos años de la conquista, fue en 1537, cuando el papa Pablo III dictó a petición del primer obispo de Tlaxcala, un Breve en el que reconoció:

*Los indios occidentales y meridionales, así como los otros pueblos cuya existencia ha llegado recientemente a nuestro conocimiento, bajo el pretexto de su ignorancia de la fe católica (...) no pueden ser oprimidos como bestias brutas (...) Nosotros, que ejercemos sobre la tierra aunque no seamos dignas de ellas, las funciones de Vicario de Nuestro Señor (...) Constando que esos mismos indios en su calidad de hombres verdaderos (...) son aptos a acceder a la fe cristiana, decretamos y proclamamos lo que sigue: dichos indios y todos los otros pueblos cuya existencia pueda venir con posterioridad al reconocimiento de los cristianos, aunque estén fuera de la fe, no son y no deben ser privados de su libertad y de la posesión de sus bienes; al*

*contrario, pueden libre y lícitamente usar y gozar de esa libertad y posesión y no deben ser reducidos a servidumbre. Todo lo que pudiera separarse de este principio será considerado como nulo y no acontecido, y convendrá incitar a esos indios, así como a los otros pueblos, a inculcarles la fe cristiana, predicándoles la palabra de Cristo y dándoles una vida virtuosa.<sup>21</sup>*

Resulta increíble que en esa época y a pocos años de la conquista se haya dado un reconocimiento de derechos de tal magnitud, pero el reconocer su libertad y la libre posesión de sus bienes resulta fantástico y opuesto con lo que ocurrió en la realidad, en la que sí fueron reducidos a servidumbre.

Pero como el entonces Obispo de Tlaxcala, existieron diversos personajes que buscaban ante todo que no se abusara de los indígenas, uno de los más importantes fue Fray Bartolomé de las Casas, quien con su incansable lucha ayudó a los indígenas a recibir un mejor trato.

“Bartolomé de las Casas había sido dueño de esclavos en Cuba, pero en 1524 renunció a sus posesiones para incorporarse a la orden de los dominicos, acusando a los conquistadores de innumerables crímenes y ofensas en contra de

---

<sup>21</sup> MADRAZO Jorge, Modernización del Derecho Mexicano, UNAM, PGJDF, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México 1993, Pag 23-24.

los indios, quienes eran súbditos del rey y los conquistadores no podían disponer de ellos como si se tratase de cabezas de ganado.

Durante un periodo de 50 años, a partir del momento en que abandonó su encomienda en Cuba en 1515 hasta su muerte en 1566, el padre de Las Casas denunció la destrucción de las indias por los conquistadores y los acusó de las ofensas y daños que hacen a los reyes de Castilla, destruyéndoles aquellos sus reinos en todas las indias. Llegó hasta elogiar a los indios por la religiosidad que demostraron, aunque fuesen paganos. Las Casas se preguntó: ¿Acaso los griegos, los romanos y los hebreos no habían sido ídólatras también? ¿Y esta religiosidad los había excluido acaso de la raza humana o, más bien, los había predispuesto para la conversión”.<sup>22</sup>

Un personaje de no menor importancia fue Vasco de Quiroga, que también luchó por aplicar reglas de compasión y humanidad a las comunidades indígenas de América, este Frayle Franciscano llegó a México para aplicar dichas ideas.

“Quiroga, cariñosamente llamado “Tata Vasco” por los indios tarascos hasta el día de hoy, fue animado por una visión del Nuevo Mundo como utopía: -Porque no en vano sino con mucha causa y razón este de acá se llama Nuevo Mundo, y eslo Nuevo Mundo, no porque se halló denuovo sino porque es en gentes y cuasi en

---

<sup>22</sup> FUENTES Carlos, El Espejo Enterrado, Fondo de Cultura Económica, 1993. Pag. 139-140.

todo como fue aquel de la edad primera y de oro, que ya por nuestra malicia y gran codicia de nuestra nación ha venido a ser de hierro y peor". (sic)<sup>23</sup>

Los anteriores discursos demuestran como algunos de los llamados conquistadores espirituales buscaban la protección de los derechos de los indígenas.

También existieron aquéllos que se dedicaron a la investigación etnográfica y a la transcripción de códices indígenas a través de los llamados informantes, que eran indígenas que trabajaban para explicar el significado de las inscripciones con el propósito de alcanzar un mayor entendimiento de los mismos, entre los más importantes estaba Fray Bernardino de Riveira, quien nació en el pueblo de Sahagún, por lo que se le conoció como Fray Bernardino de Sahagún, que trabajó en el Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco que educaba a grupos de indígenas.

"Fundado en 1528, con el apoyo de fray Juan de Zumárraga y del Virrey Antonio de Mendoza, en 1536 el colegio tenía 70 muchachos indígenas que estudiaban gramática y facultades, con la idea de que llegaran más tarde al sacerdocio. Muy pronto, en 1540, se dejó de apoyar al Colegio, y en 1555, cuando se prohibió ordenar a indios, mestizos y negros, Tlatelolco terminó por ser una escuela de

---

<sup>23</sup> Ibidem. FUENTES. Pag. 144.



barrio entre otras muchas. Antonio Valeriano, Alonso Vegarano, Pedro de Buenaventura, Diego Grado y Bonifacio Maximiliano, los brillantes alumnos de la primera generación del Colegio de Santa Cruz de Tlatelolco pasaron a la historia como la expresión de una posibilidad que no llegó a cumplirse".<sup>24</sup>

Fueron muchas y muy intensas las luchas que se dieron para otorgarles a los indígenas mayores derechos, pero durante los tres siglos que antecedieron a la guerra por la independencia de nuestro país los indígenas continuaron viviendo en una situación de esclavitud y malos tratos bastante grave.

Fue hasta principios del siglo XIX cuando comenzó a gestarse una lucha que encontró en la abolición de la esclavitud una bandera para lograr el apoyo necesario para alcanzar sus principales fines.

El 6 de diciembre de 1810, a menos de tres meses del inicio de la independencia, Don Miguel Hidalgo y Costilla promulgó en Guadalajara un esbozo de programa social al que se le denominó Bando de Hidalgo, que señalaba lo siguiente:

*D. MIGUEL HIDALGO Y COSTILLA, GENERALÍSIMO DE AMÉRICA*

&c.

---

<sup>24</sup> MORENO Alejandra, en Historia General de México, El Colegio de México, México 1994. Pag338.

*“ Desde el feliz momento en que la valerosa Nación Americana, tomó las armas para sacudir el pesado yugo que por espacio de tres siglos la tenían oprimida, uno de sus principales objetos fue extinguir tantas gabelas con que no podía adelantar su fortuna; más como en las críticas circunstancias del día no se pueden dictar las providencias adecuadas a aquel fin, por la necesidad de reales que tiene el reino para los costos de la guerra, se atiende por ahora a poner el remedio en lo más urgente por las declaraciones siguientes:*

*1ª-Que todos los dueños de esclavos deberán darles libertad dentro del término de diez días, so pena de muerte, la que se les aplicará por trasgresión de este artículo.*

*2ª-Que cese para lo sucesivo la contribución de tributos, respecto de las castas que lo pagaban, y toda exacción que a los indios se les exigía.*

*3ª-Que en todos los negocios judiciales, documentos, escrituras y actuaciones se haga uso del papel común, quedando abolido el del sellado.*

*Que todo aquel que tenga instrucción en el beneficio de la pólvora, pueda labrarla, sin más pensión que la de preferir al gobierno en las ventas para el uso de sus ejércitos, quedando igualmente libres todos los simples de que se compone.*

*Y para que llegue a noticia de todos y tenga su debido cumplimiento, mando se publique por bando en esta capital y demás ciudades, villas y lugares conquistados, remitiéndose el competente número de ejemplares a los tribunales jueces y demás personas a quienes corresponda su inteligencia y observancia. Dado en la ciudad de Guadalajara, a 6 de diciembre de 1810.- Miguel Hidalgo, Generalísimo de América.- Por mandato de S.A., Lic. Ignacio Rayon, Secretario".*<sup>25</sup>

Sin lugar a dudas, al ordenar la libertad de los esclavos y la anulación de los tributos exigidos a los indígenas, este documento contribuyó de buena forma a los fines de la guerra de independencia, ya que con acciones tan inteligentes resultaba lógico que más gente lucharía por conseguir tales fines y se podía aspirar a obtener un resultado más exitoso.

Al término de la guerra de independencia el país se encontraba en constantes pugnas internas, al desmoronamiento del imperio de Iturbide existían diversos grupos que perseguían el poder, y la idea de crear una Constitución comenzaba a permear el ambiente.

A finales de 1823 se reunió el nuevo Congreso, los federalistas dominaban la escena y Don Miguel Ramos Arizpe era uno de sus principales dirigentes; dicho

---

<sup>25</sup> TENA RAMÍREZ Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, Editorial Porrúa S.A., México 1995, Pag. 21-22.

grupo publicó "El águila Mexicana", medio por el que divulgaban sus ideas; por el otro lado Lucas Alaman y Carlos María de Bustamante dirigían el grupo de centralistas, que pensaban que un cambio drástico sería perjudicial para la Nación por lo que argumentaban que el centralismo era la mejor opción, su órgano de expresión se llamó "El Sol".

Ramos Arizpe fue una figura importantísima en el Congreso y para la corriente federalista, se puede decir que "una vez que tuvo conocimiento del modelo, comprendió que —de las formas conocidas— era la única para desterrar en definitiva aquello contra lo que había luchado toda su vida: la autocracia.

Sea cuales fueren los males que trajera la implantación del federalismo, en todo caso, tendía a evitar el mal mayor, el verdadero: el caer en un absolutismo republicano. Y no se diga, como se repite hasta aburrir, que en nuestra historia el federalismo es el nombre que esconde en realidad un centralismo despiadado, pues esa no es culpa del sistema, ni de los hombres que lo implantaron, sino de su abuso, o mejor dicho, de su no uso.

República federal, significaba, como seguramente bien lo entendió Ramos Arizpe, no sólo la división de poderes dentro del gobierno nacional, sino también dentro de la organización política local".<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> RABASA O. Emilio. Historia de la Constituciones Mexicanas, UNAM, 1997, Pag. 29.

La adopción del federalismo salvó en aquél momento la integridad territorial, el 4 de octubre de 1824 se firmó la nueva Constitución, para entonces ya se habían celebrado las primeras elecciones y el 10 de octubre jurarían Guadalupe Victoria como Presidente y Nicolás Bravo como Vicepresidente.

“Guadalupe Victoria trató de superar las diferencias y dar un ejemplo de tolerancia invitando a formar parte de un gabinete a representantes de los diversos grupos políticos, los cuales aún estaban en formación, todos pertenecían más o menos a un mismo grupo y formaban una especie de pequeña élite que iba a decidir los destinos nacionales. Los cambios de uno a otro grupo serían frecuentes, como lo sería el que los mismos hombres sirvieran a gobiernos de distinto tipo. Casi todos coincidían en que la participación debía estar limitada a los ciudadanos responsables, es decir, aquellos que por poseer un mínimo de propiedad, tendrían interés en la estabilidad. Por supuesto que hubo quienes expresaron su desacuerdo, como Joaquín Fernández de Lizardí quien no concebía más límite para la participación política que la capacidad, el mérito y el espíritu de servicio”.<sup>27</sup>

Sin embargo, los avances que en materia indígena se dieron en la primera Constitución de la República Mexicana fueron muy escasos, parecía que la abolición de la esclavitud hecha al inicio de la guerra de independencia era suficiente para terminar con los tres siglos de discriminación y desigualdad entre la

---

<sup>27</sup> VÁSQUEZ Josefina, en *Historia General de México*, El Colegio de México, 1994, Pags 752-753.

sociedad, y que poco a poco los indígenas llegarían a ser iguales y a tener los mismos derechos que los demás, con el tiempo se demostraría que esa idea era completamente distinta a la realidad.

El artículo 50 de la Constitución de 1824, donde se establecieron las facultades del Congreso General, señaló en la fracción XI que podía arreglar el comercio con las naciones extranjeras, y entre los diferentes Estados de la federación y tribus de los indios.

Esta mención no representa tampoco un avance considerable en el reconocimiento de los derechos de los indígenas, sino que, por el contrario, al llamarlas tribus de los indios las identifica como grupos minoritarios.

Durante mucho tiempo, la idea de igualdad entre todos los mexicanos y la abolición de fueros y legislaciones privativas permaneció como la idea y principio fundamental en nuestra legislación, y se pensó que resultaba imposible crear una legislación especial a dichos pueblos, puesto que representaba un privilegio y una inequidad en el trato otorgado a los mismos sin tomar en consideración que esos pueblos tenían desde mucho tiempo atrás una forma de organización, una cultura y un sistema legal completamente ajeno y distinto al impuesto durante la conquista y, sobre todas las cosas, que su sistema había funcionado a tal grado que

---

contrario a lo que pensaban muchos, dichas culturas fueron creciendo hasta formar ahora el 10% de la población total de nuestro país.

Con el paso del tiempo, y luego de un periodo de intensas luchas internas y la presidencia tiránica de Antonio López de Santa Anna, Juan Álvarez, entonces Presidente interino, expidió en octubre de 1855 la convocatoria a un Congreso extraordinario.

El principal objetivo del Congreso extraordinario era el de discutir la necesidad de crear una nueva Constitución que sustituyera a la de 1824, se eligieron 155 diputados propietarios e igual número de suplentes, la mayoría de los diputados pertenecía al partido moderado; hubo una selecta minoría de liberales puros y no pocos conservadores, pero la tónica del Congreso Constituyente la dio el partido de los liberales evolucionistas, muchas veces aliados a los francamente conservadores en contra de la minoría de puros.

Fueron muchas las discusiones que se vertieron con relación a reformar la Constitución de 1824 o crear una nueva, Marcelino Castañeda y Mariano Arizcorreta sometieron a discusión la simple reforma de la Constitución, argumentando que la Constitución de 1824 tenía prestigio y antigüedad y que históricamente había demostrado ser el único vínculo de unión de la sociedad.

Los diputados liberales Mata y Arriaga se opusieron a dicha idea, señalando que la larga vigencia de la Constitución "también podía servir a su vez, para

fundamentar la restauración del sistema colonial<sup>28</sup> que pareció contar con el consentimiento del pueblo

En el texto de la tratadista Lilia Díaz, que forma parte del libro Historia General de México, se mencionan claramente los señalamientos que diversos diputados hicieron respecto a la visión que la nueva Constitución debía tener respecto al territorio, municipios y comunidades indígenas, estudio que a continuación se transcribe:

“Varios diputados intentaron la reforma del sistema de propiedad, como Isidro Olvera, José María Castillo Velasco y Arriaga. El primero presentó un proyecto de ley orgánica que arreglaba la propiedad territorial en toda la república. La tierra, sostenía Olvera, debe pertenecer a todos los hombres, y su apropiación privada es la obra de la violencia. Se hacía indispensable el arreglo de la propiedad para evitar un estallido violento, y para solucionar -una cuestión social que va tomando proporciones tan gigantescas como amenazantes-. El proyecto de ley orgánica proponía que en lo sucesivo ningún propietario de más de diez leguas cuadradas de terreno de labor, o de veinte de dehesa, podía hacer nuevas adquisiciones en el estado o territorio donde estuviera ubicada la antigua; que en los que en la gran meseta central poseyeran más de diez leguas cuadradas, pagaran anualmente sobre la contribución en vigor un dos por ciento del valor del exceso; que los

---

<sup>28</sup> Op. Cit. Rabasa, Historia de las Constituciones Mexicanas. Pag. 72.



que los propietarios de aguas no pudieran negar a los pueblos colindantes o inmediatos la cantidad necesaria para el uso potable, ni los propietarios de montes negaran leña para el uso de los pueblos.

Este diputado entendió muy claramente el problema que la posesión de grandes territorios representaba en un país con tal cantidad de habitantes y con tanta necesidad de tierra, y sintetizó un proyecto de reforma agraria bastante interesante.

José María Velasco, con el título sobre municipalidades, hizo una severa crítica del sistema de posesión de la tierra. Quería que la Constitución se adaptara a las necesidades sociales y que se la identificara con los intereses de los hombres y de los pueblos. Después de pintar el panorama de miseria y sujeción en que vivían las mayorías campesinas, Castillo Velasco concluía que –para cortar tantos males no hay más que un medio, y es el de dar propiedad a los indígenas-. Las ventajas del repartimiento de la propiedad alcanzarían también a la clase media, evitando el hacinamiento de profesionistas, cuyas actividades habían terminado por volverse verdaderamente honerosas para la sociedad.

Parece mentira que en esa época, un hombre como José María Velasco tocara un tema tan difícil como el dar propiedad a los indígenas, pero lamentablemente esto no ocurrió sino muchos años después.

El proyecto de Arriaga, de mayor hondura reformista, contenía las ideas avanzadas de la época que no fueron aceptadas por la mayoría de la Comisión de Constitución. Para él, no era posible practicar un gobierno popular con un pueblo hambriento, desnudo y miserable. La clase campesina –los miserables sirvientes del campo-, especialmente los indígenas, estaban vendidos para toda la vida porque el amo les regulaba el salario, les daba el alimento y el vestido que quería y al precio que les acomodaba, so pena de encarcelarlos, catigarlos, atormentarlos e infamarlos.

Francisco Díaz Barriga, diputado por Michoacán, quería que se dividiera la tierra de las comunidades indígenas y repartirlas en posesión y propiedad entre las familias; dividir las tierras de las comunidades religiosas y cofradías y, en general, las que se llamaban de manos muertas y fraccionarlas en pequeños lotes que se enajenarían a censo reservativo con el cuatro por ciento a disposición de sus primitivos dueños y repartir de igual modo las tierras pertenecientes a los ejidos. Se advertía el tono francamente liberal de esta reforma agraria; no se trataba de nacionalizar sino de desamortizar la tierra de toda clase de corporaciones, para que subsistiera solo el sistema individual de propiedad".<sup>29</sup>

Proyectos de este tipo se discutieron en el Congreso Constituyente como necesidades básicas de la Nación, para terminar con la desigualdad y la injusticia

---

<sup>29</sup> DÍAZ Lilia, Historia General de México, El Colegio de México, 1994, Pag.837.

que se vivía en el campo y principalmente en las comunidades indígenas, pero el texto aprobado no recogió la mayoría de las iniciativas con contenido social.

Después de muchos debates y transcurrido un año, el 5 de febrero de 1857 se proclamó la Constitución, que se acompañó de un manifiesto cuyo contenido en su parte esencial decía lo siguiente:

“La igualdad será de hoy en adelante la gran ley en la República, no habrá más mérito que el de las virtudes; no manchará el territorio nacional la esclavitud, oprobio de la historia humana; el domicilio será sagrado; la propiedad inviolable; el trabajo y la industria libres; la manifestación del pensamiento sin más trabas que el respeto a la moral, a la paz pública y a la vida privada; el tránsito, el movimiento sin dificultades, el comercio, la agricultura sin obstáculos; los negocios del Estado examinados por los ciudadanos todos; no habrá leyes retroactivas, ni jueces especiales, ni confiscación de bienes, ni penas infamantes, ni se pagará por la justicia, ni se violará la correspondencia, en México, para su gloria ante Dios y ante el mundo, será una verdad práctica la inviolabilidad de la vida humana, luego que con el sistema penitenciario pueda alcanzarse el arrepentimiento y la rehabilitación moral del hombre que el crimen extravía”.<sup>30</sup>

---

<sup>30</sup> Ibidem. Díaz. Pag. 837

La Constitución de 1857 fue la primera en incluir un capítulo de garantías individuales o de derechos del hombre y un sistema de protección de dichas garantías o derechos, lo que constituyó un enorme avance en materia de reconocimiento de estos derechos en nuestro país.

Ya entrado el siglo XX, se dieron algunos cambios que perseguían una mejor vida para los campesinos e indígenas del país, el principal fue el inicio de la Revolución Mexicana.

El movimiento revolucionario de 1910, cuyo principal objetivo fue el de reivindicar las demandas de los campesinos, no logró a fin de cuentas elaborar un programa que permitiera darle solución a sus problemas más urgentes, por lo que continúan hasta nuestros días en un estado de pobreza y necesidad bastante grave.

El Plan de San Luis Potosí, firmado por Francisco I. Madero el 5 de octubre de 1910, tuvo como principal fin el de asumir el cargo de Presidente Provisional de los Estados Unidos Mexicanos y hacer un llamado para tomar las armas contra el ejército federal el 20 de noviembre de 1910. El párrafo tercero del artículo tercero de dicho Plan hace un señalamiento muy importante referente a la propiedad de los pueblos indígenas al establecer:

*"Abusando de la ley de terrenos baldíos, numerosos pequeños propietarios en su mayoría indígenas, han sido despojados de sus*

*terrenos, ya por acuerdo de la Secretaría de Fomento, o por fallos de los Tribunales de la República. Siendo de toda justicia restituir a sus antiguos poseedores, los terrenos de que se les despojó de un modo tan inmoral, o a sus herederos que los restituyan a sus primitivos propietarios, a quienes pagarán también una indemnización por los perjuicios sufridos. Sólo en el caso de que estos terrenos hayan pasado a tercera persona, antes de la promulgación de este plan, los antiguos propietarios recibirán indemnización de aquellos en cuyo beneficio se verificó el despojo.”<sup>31</sup>*

Un año después, y con el fin de desconocer a Francisco I. Madero, la llamada Junta Revolucionaria promulgó el 28 de noviembre de 1911 el Plan de Ayala, mismo que menciona en sus artículos 6º y 7º, cuestiones importantes en relación con los campesinos, que a la letra dicen los siguiente:

*“6º. Como parte adicional del Plan que invocamos, hacemos constar: que los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la tiranía y justicia venal entrarán en posesión de estos bienes inmuebles desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan sus títulos correspondientes a estas propiedades, de las cuales han sido despojados por la mala fe de*

---

<sup>31</sup> *Ibidem*, TENA RAMÍREZ, Pág. 736.

*nuestros opresores, manteniendo a todo trance, con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos lo deducirán ante tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.*

*7º. En virtud de que la inmensa mayoría de los pueblos y ciudadanos mexicanos no son más dueños que del terreno que pisan, sufriendo los horrores de la miseria sin poder mejorar en nada su condición social ni poder dedicarse a la industria o a la agricultura por estar monopolizadas en unas cuantas manos las tierras, montes y aguas, por esta causa se expropiarán previa indemnización de la tercera parte de estos monopolios, a los poderosos propietarios de ellas, a fin de que los pueblos y ciudadanos de México obtengan ejidos, colonias, fundos legales para pueblos o campos de sembradura o de labor y se mejore en todo y para todo la falta de prosperidad y bienestar de los mexicanos".<sup>32</sup>*

Como parte de un proyecto de reformas, Venustiano Carranza expidió el 6 de enero de 1915 la Ley Agraria, y fue en esta donde se regulaba todo lo referente a la propiedad de las tierras y al procedimiento por el cual se iba a reconocer a los indígenas el derecho que tenían sobre sus propiedades.

---

<sup>32</sup> Op. Cit, TENA RAMÍREZ, Pag. 742

La primera ocasión que Don Venustiano Carranza manifestó su propósito de convocar a un Constituyente, aparece en un cable dirigido a su representante en Washington, el licenciado Eliseo Arredondo, fechado en Veracruz el 3 de febrero de 1915, en el que le dice: "Cuando la paz se restablezca convocaré Congreso debidamente electo por todos los ciudadanos el cual tendrá características de Constituyente, para elevar a preceptos constitucionales las reformas dictadas durante la lucha".<sup>33</sup>

El 14 de septiembre de 1916 Venustiano Carranza expidió un decreto donde se anunciaba la convocatoria del Constituyente, cuya exposición de motivos señaló que las reformas que se propondrían tocarían a la organización y funcionamiento de los poderes públicos, las que no podían o debían alcanzarse a través de "los trámites" establecidos en la Constitución del 57 y, en fin, que de acuerdo con el texto del artículo 39 entonces vigente, la soberanía del pueblo era limitada, por todo lo cual era preciso convocar a un nuevo Constituyente

A las 3:50 de la tarde del 1º de diciembre de 1916 se inició la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro con una asistencia de 151 diputados, muchos de los cuales eran ya conocidos por su participación en las acciones de armas, sus ideas revolucionarias, los cargos públicos ocupados, sus artículos periodísticos, etcétera. Venustiano Carranza hizo entrega del proyecto ante el

---

<sup>33</sup> FERRER DE MENDIOLEA Gabriel, *Crónica del Constituyente*, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1987.

Congreso y dirigió un discurso a los diputados, el cual fue contestado por Manuel Rojas en su calidad de Presidente del Congreso.

El Constituyente de 1917 tardó solamente dos meses para la realización de su obra, en comparación con el de 1824 que tardó doce meses y el de 1957 que estuvo durante un año en funciones.

La Constitución actual, sin embargo, no logró aterrizar cambios importantes en materia de derecho indígena, pues pocas fueron las modificaciones de fondo que permitieran sentar las bases para una mejor relación entre el Estado y esos grupos marginados.

El tratadista Jorge Madrazo señaló en un estudio al reformado artículo 4º Constitucional que “los constituyentes de 1917 no pudieron romper con el tabú de referirse expresamente a los indígenas, aunque para todos fue claro que el término comunidades se aplicaba precisamente a los indígenas. En ninguna otra parte de la Constitución hubo mención directa o indirecta respecto de estos mexicanos.

En 1921 fue creada la Procuraduría de Pueblos, cuyo cometido específico sería el de patrocinar en cuestiones agrarias a las comunidades indígenas; más tarde, en

---



1925, se fundó la Casa del Estudiante Indígena y, en 1936, el Departamento Autónomo de Asuntos Indígenas”.<sup>34</sup>

En el Proyecto de Constitución presentado por Venustiano Carranza al Constituyente el 1º de diciembre de 1916, se estableció en el artículo 27 que los ejidos de los pueblos, ya sea que los hubieran conservado posteriormente a la Ley de Desamortización, ya que se les restituya o que se les den nuevos, conforme a la leyes, se disfrutarán en común por sus habitantes, entretanto se reparten conforme a la ley que al efecto se expida.

En el texto de la Constitución aprobado, se modificó sustancialmente el artículo 27 Constitucional, agregando varias fracciones, algunas de las cuales, como la fracción VII y la X tocan puntos importantes mismas que a la letra decían:

VII. “Los núcleos de población, que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, tendrán capacidad para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenezcan, o que se les haya restituído o restituyeren.

(...)

---

<sup>34</sup> Op. Cit. MADRAZO Jorge. Pág. 25.

X. Los núcleos de población que carezcan de ejidos o que no puedan lograr su restitución por falta de títulos, por imposibilidad de identificarlos, o porque legalmente hubieren sido enajenados, serán dotados con tierras y agua suficiente para constituirlos, conforme a las necesidades de su población, sin que en ningún caso deje de concedérseles la extensión que necesiten, y al efecto se expropiará, por cuenta del Gobierno Federal, el terreno que baste a ese fin, tomándolo del que se encuentre inmediato a los pueblos interesados”.<sup>35</sup>

El 6 de enero de 1992, el Presidente Carlos Salinas de Gortari emitió el decreto por el que se reformó en gran medida el artículo 27 Constitucional, algunas de esas reformas fueron a las fracciones VII y XIX y la derogación de las fracciones X a XIV.

Las fracciones VII y XIX quedaron de la siguiente manera:

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

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

---

<sup>35</sup> Op. Cit. TENA RAMÍREZ. Pág.

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

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

(...)

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

XIX. Con base en esta Constitución, el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal,

comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos.

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

La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria, y (...).<sup>36</sup>

Dichas reformas trajeron como consecuencia la creación de Tribunales en materia Agraria, pero al mismo tiempo, terminaron con la repartición de tierras a los campesinos por considerar que ya no existían tierras para repartir y que en materia agraria lo más importante ya estaba hecho.

---

<sup>36</sup> Opc cit, RABASA O. Emilio, Pags 114, 115, 118.

En toda la historia de México no se había dado la coyuntura necesaria para discutir una Ley Federal en materia Indígena que se desprenda de la reforma constitucional recién entrada en vigor, por lo que lo que se haga en estos momentos será trascendental para la historia del país.

## 2.2 ANÁLISIS DE LA REFORMA DE 1992 AL ARTÍCULO 4º CONSTITUCIONAL

El 7 de abril de 1989, el Presidente Carlos Salinas de Gortari instaló un organismo consultivo dentro del Instituto Nacional Indigenista denominado Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México. La tarea principal de dicha Comisión, según las palabras del propio licenciado Carlos Salinas, sería la de “estudiar la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a crear instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afecta a los pueblos indígenas”.<sup>37</sup>

Después de una amplia auscultación consistente en 136 reuniones con diferentes grupos indígenas y no indígenas, la opinión de 2047 individuos, todos líderes indígenas y de opinión, dicha comisión propuso al ejecutivo el siguiente texto para que pudiera convertirse en una iniciativa de reforma constitucional:

“La nación mexicana tiene una composición étnica plural sustentada fundamentalmente en la presencia de los pueblos indígenas de México. Las constituciones de los estados y las leyes y ordenamientos de la Federación y de los estados y municipios, establecerán las normas, medidas y procedimientos que protejan, preserven y promuevan el desarrollo de lenguas, culturas, usos y costumbres y formas específicas

---

<sup>37</sup> Op Cit. MADRAZO Jorge, Pags. 28-29.

de organización social de las comunidades indígenas que correspondan a su competencia, en todo aquello que no contravenga a la presente constitución. Las referidas disposiciones serán de orden público e interés social.

La ley establecerá procedimientos que aseguren a los indígenas el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios de orden federal y local, en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas, durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto”.<sup>38</sup>

El texto de la iniciativa de reforma Constitucional propuesta por el Ejecutivo al Congreso quedó finalmente de la siguiente forma:

“Artículo 4º La nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquéllos sean parte, se

---

<sup>38</sup> Ibid. MADRAZO, Pag 29.

tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley".(...)<sup>39</sup>

Resulta evidente que el texto propuesto por la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, no concuerda con la reforma aprobada el 28 de enero de 1992, ya que la parte que establece que las constituciones estatales y las leyes federales establecerán las normas y medidas que protejan la cultura indígena fue totalmente desechada.

Asimismo, la parte que señala que en los juicios de orden federal y local en los que un indígena sea parte, se tomarán en consideración sus prácticas y costumbres jurídicas, durante todo el proceso, y al resolver el fondo del asunto, fue modificada sustancialmente, ya que la reforma aprobada se refiere solamente a los juicios y procedimientos agrarios, dejando atrás todos los demás conflictos civiles y penales de los que sean parte.

---

<sup>39</sup> Op. Cit. RABASA Emilio. Pag 44.



## 2.3 EL PROCESO LEGISLATIVO

En un país como México, las opiniones y criterios respecto de temas tan importantes como la materia indígena son diferentes y en muchos casos encontradas, resulta claro que las discusiones vertidas respecto la reforma de 1992 al artículo 4º Constitucional fueron fuertes y a su vez bastante interesantes.

Dicha iniciativa fue muy debatida en la Cámara de Diputados, y las discusiones que se dieron surgieron el 3 de julio de 1991 en el seno de la misma, demuestran la diferencia de corrientes e ideologías que presentaron sus argumentos en pro y en contra de la referida iniciativa.

La diputada Sofía Valencia Abundis fue quien presentó el proyecto en la Cámara de Diputados, y mencionó los argumentos a favor del proyecto, discurso del que cabe citar las partes más significativas:

"La inmensa mayoría de los mexicanos sabemos que los indígenas viven en pésimas condiciones de subsistencia, pegados a la tierra para producir un poco de maíz, frijol y chile en una agricultura de autoconsumo, pero ignoramos sus estructuras sociales; sus relaciones de parentesco lineales, bilaterales y espirituales; la importancia de sus tradiciones que tienen fuerza de normas jurídicas; las diversas formas del control de la tierra, en algunas regiones en manos de las comunidades, en otras en forma individual y en otras más en poder

de grupos familiares; estas formas de tenencia y control de la tierra en los diversos núcleos indígenas, no siempre concuerdan con las formas establecidas en nuestras leyes, generando conflictos entre las normas y la realidad.

Esta iniciativa no es producto de un impulso instantáneo. El Ejecutivo realizó una amplia consulta iniciada desde abril de 1989 a través de la Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, del Instituto Nacional Indigenista, que culminó en una amplia consulta pública entre octubre y diciembre de 1989 en que se realizaron 228 actos en las reuniones regionales en las entidades federativas con presencia indígena”.

Por su parte, el diputado Bernardo Bátiz Vásquez del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional presentó un voto particular oponiéndose al texto de la iniciativa de reforma, precisando las consideraciones siguientes:

“Pensamos que la Constitución debe proteger y garantizar por igual los derechos de todos los mexicanos, pero que si es necesario, como se prevé en las disposiciones de carácter social de nuestra misma Ley Suprema, tratar desigual a los desiguales, esta diferenciación, que debe ser siempre a favor de los más débiles y más necesitados, no puede fundamentarse en razones étnicas o raciales, lo que sería discriminatorio, sino en razones objetivas derivadas de circunstancias sociales, culturales o económicas.

Es cierto que debemos de velar por proteger a los grupos indígenas de este país, pero no debemos tomar como razón o como motivo su origen racial o étnico, en esas condiciones efectivamente estaríamos abriendo camino a la discriminación racial y a la distinción de unos mexicanos de otros por motivo de origen étnico.

En efecto, debemos legislar respetando a los pueblos indígenas, debemos entenderlos, atenderlos y procurar su desarrollo y su progreso, pero no por ser indígenas sino porque son mexicanos iguales a todos los demás de acuerdo con la ley”

De la lectura del discurso pronunciado por el diputado Bernardo Bátiz se puede apreciar la postura de una corriente de pensamiento que no cree en las diferencias existentes entre los indígenas y el resto de la sociedad, puede ser un discurso muy convincente por las cargas de emotividad que la palabra igualdad provoca, pero hay que recordar que en la realidad no es tan fácil demostrar la igualdad de los indígenas con los demás, porque por razones étnicas si somos diferentes a ellos.

Como respuesta al discurso del diputado Bátiz, el legislador Miguel Ángel Quiróz Pérez, a nombre de las comisiones unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Asuntos Indígenas señaló lo siguiente:

“La reforma propuesta compañeros diputados, en forma alguna introduce una nueva categoría, una nueva clase de mexicanos que por su origen étnico se considere distinto y sujeta a un estatus diferente a quienes no tengan dicho origen. Nada más alejado de la intención de la iniciativa; la diferencia y la especificidad cultural en el que reconoce, está basada en la composición pluricultural y hace una declaración general que incumbe a todos los mexicanos y al hacerlo, como dice la iniciativa, protege el derecho a la diferencia que tienen los pueblos indígenas que ejercen o tratan de ejercerlo dentro del marco de la convivencia, sin dejar de reconocer también el aporte vigoroso de otras corrientes, a la formación de nuestra pluralidad que nos define y que nos identifica a la vez”.

El diputado Quiróz Pérez reconoce en su discurso que la igualdad no significa que todos sean iguales, sino que todos tienen el mismo derecho a ser diferentes, en una buena defensa a la iniciativa de reforma al ordenamiento constitucional.

Por la Comisión de Asuntos Indígenas del mismo modo tomó la palabra el licenciado Gilberto López y Rivas, integrando a su discurso planteamientos relacionados al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo y la obligación que tiene el Gobierno Mexicano de cumplir con el mismo:

“Vengo a hablar a favor de la iniciativa presentada, no porque consideramos que sea el mejor texto o que llene las necesidades urgentes, seculares, de los pueblos indios de nuestro país.

Vengo a hablar a favor, porque expresa un reconocimiento elemental a una realidad sociológica-histórica que ha vivido la nación mexicana durante todos estos años de su formación. La realidad de una composición pluricultural, plurilingüística, pluriétnica, que requiere de un reconocimiento constitucional. Pero no sólo nos asisten razones de carácter estrictamente histórico o de reconocimiento de derechos, nos asiste también la necesidad de una adecuación constitucional a convenios firmados por el gobierno de México en el nivel internacional, ratificado en su oportunidad por el Senado de la República y que nos llevan a reflexionar sobre la timidez de la iniciativa del Ejecutivo en cuanto a este reconocimiento de derechos históricos.

En el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes que el gobierno de la República firmó y ratificó, se dan una serie de elementos que de acuerdo con el artículo 133 de la Constitución que establecen como ley suprema de toda la unión. De acuerdo con este artículo, el 133, nosotros tendríamos que comparar algunos elementos del convenio referido, para darnos cuenta de la necesidad de esa adecuación constitucional.

En este convenio, se habla por ejemplo de que los gobiernos promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de los pueblos respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones y sus instituciones. Vemos por ejemplo un elemento fundamental para los juristas, que dice lo siguiente en su artículo 8º: Al aplicar la legislación nacional a los pueblos

interesados, habla aquí de los pueblos indígenas, deberá tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.

Por ello es que estamos apoyando una iniciativa de esta naturaleza, y por eso pido de todos ustedes, un voto positivo, un voto positivo porque estamos votando por 15 millones de mexicanos, que a su vez mantienen una identidad, mantienen una lengua, mantienen costumbres, mantienen tradiciones y mantienen el derecho a ser respetado en su diferencia y en su diversidad"

Es necesario citar también la postura de un diputado de origen indígena, como es el caso de Isidro Aguilera, que señala la necesidad de otras reformas constitucionales y apoya la iniciativa de reforma:

"Nosotros en nuestro Partido de la Revolución Democrática, presentamos una propuesta con modificaciones radicales a diversos artículos constitucionales. Sin embargo, consideramos como una responsabilidad, sobre todo de los diputados que provenimos de pueblos indios, sacar adelante este dictamen. Lo consideramos como una responsabilidad histórica, porque efectivamente son muchas las carencias, son muchas las necesidades de los pueblos indios, y esta modificación constitucional permite dar, crear el parteaguas jurídico, mediante el cual se acogerán todas las reformas a las leyes particulares que beneficien concretamente a las comunidades indígenas. No de otra manera lo entendemos, no de otra manera percibimos ese proyecto que permitirá, no de manera

automática; que permitirá a los pueblos indios luchar nuevamente y de manera sostenida por sus derechos”.

Es inteligente el razonamiento que hizo este legislador al señalar que la reforma Constitucional sería el parteaguas para una reformas a las leyes particulares que traten o afecten a los pueblos indígenas, y en cierta medida ahora podemos decir que se han dado, pero en los nuevos tiempos se necesita una Ley Reglamentaria sobre derechos y cultura indígena.

Como última oradora participó la diputada Cirila Sánchez Mendoza del Partido Revolucionario Institucional:

“No necesitamos una jurisdicción especial como aquí se ha afirmado, o se ha dicho, sólo deseamos entrar a la jurisdicción general porque pensamos que la igualdad sólo se dará en este país cuando el diferente deje de ser desigual sin tener que dejar de ser diferente. Se dará, señores diputados, cuando el indígena tenga armas jurídicas para defender su derecho a la autenticidad.

Finalmente, quiero decirles, me hubiera gustado que todos los diputados, sin distinción de partido, hubieran votado a favor de esta iniciativa que el señor Presidente de la República ha mandado, preocupado también, porque como dije antes, de los rezagos que existen en esta nación aún. Me hubiera gustado, como

también le hubiera gustado a mis hermanos, los indígenas. Pero, efectivamente, es mucho pedir.

Pero si agradecería infinitamente, como también la historia se los reconocería, que harían mucho con abstenerse en no votar esta iniciativa".<sup>40</sup>

Efectivamente, la iniciativa se sometió a votación y se emitieron 272 votos a favor, dos en contra y 50 abstenciones, con un total de 324 votos, a lo que se procedió a enviar la iniciativa al Senado para sus efectos constitucionales.

Desde mi punto de vista es difícil entender que algunos Diputados se hayan opuesto o se hayan abstenido de votar una Reforma Constitucional que en verdad no contiene cambios estructurales ni de fondo en esta materia, sino solamente la mención de que en México existen pueblos originarios que la Ley y el Estado deberán proteger y promover el desarrollo de sus distintas formas de identidad cultural, pero sin decir de que forma se hará tal reconocimiento.

---

<sup>40</sup> Diario de Debates, H. Congreso de la Unión, 3 de julio de 1991.



### **CAPÍTULO III**

#### **NUEVAS LEGISLACIONES ESTATALES EN MATERIA INDÍGENA**

Para hacer un estudio más profundo de los avances que se han dado en México en materia legislativa, con relación al reconocimiento de los derechos indígenas, es necesario analizar diversas de estas legislaciones, que si bien algunas de ellas se apegan más a la nueva tendencia mundial, y a la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, otras no han logrado alcanzar dicha tendencia.

En este capítulo se analizarán las legislaciones de algunos estados del país en materia indígena y se estudiarán los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, formalizados entre el Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional el 16 de febrero de 1996.

En primer lugar se toca la legislación de Oaxaca, una de las más avanzadas de México, que reconoce la autodeterminación de sus Pueblos Indígenas y el uso de sus usos y costumbres, es importante que en un Estado con tanta población de origen indígena se haya dado un paso tan importante en el reconocimiento de esos derecho, porque logró en gran medida cumplir con las expectativas de sus pueblos indios.

Por otro lado se estudia la legislación de Quintana Roo, que del mismo modo obtuvo un gran adelanto en el reconocimiento de los derechos de esos mexicanos, y a la vez creó instituciones que colaborarán al desarrollo y protección de los derechos de esos pueblos.

En tercer lugar se toca lo referente a la legislación del Estado de Chiapas, más conservadora y cuidadosa en reconocer la autodeterminación de los pueblos indios, y menos creativa de instituciones que ayuden a la protección de los derechos de los indígenas.

Finalmente se analizan los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, fundamento de la futura Ley de Derechos y Cultura Indígena, y objeto de principal importancia en el estudio del derecho indígena y de la aplicación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

### **3.1 LA LEGISLACIÓN DE OAXACA**

En la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, se encuentran ciertas disposiciones relativas a los pueblos indígenas, las cuales hacen diversos señalamientos de importancia para el estudio de la legislación de dicha Entidad Federativa y que son las siguientes:

#### **Art 12.- (...)**

Las autoridades municipales preservarán el tequio como expresión de solidaridad comunitaria, según los usos de cada pueblo y comunidad indígenas. Los tequios encaminados a la realización de obras de servicio social común, derivados de los acuerdos de las asambleas, de las autoridades municipales y de las comunitarias de cada pueblo y comunidad indígena, podrán ser considerados por la ley como pago de contribuciones municipales; la ley determinará las autoridades y procedimientos tendientes a resolver las controversias que se susciten con motivo de la prestación del tequio.

Esta expresión de respeto por las tradiciones de los indígenas, representa un gran avance en el reconocimiento de los derechos de estos pueblos, asimismo modifica en gran medida el concepto de las tributaciones otorgadas al Estado, al considerar que los tequios pueden tomarse como pago de contribuciones municipales,

circunstancia que protege la economía de los indígenas que por lo regular viven en condiciones de marginación.

Art 16.- El Estado de Oaxaca tiene una composición étnica plural sustentada en la presencia de los pueblos y comunidades indígenas que lo integran. El derecho a la libre determinación de los pueblos y comunidades indígenas se expresa como autonomía, en tantas partes integrantes del Estado de Oaxaca, en el marco del orden jurídico vigente; por tanto dichos pueblos y comunidades tienen personalidad jurídica del derecho público y gozan de derechos sociales. La ley reglamentaria establecerá las medidas y procedimientos que permitan hacer valer y respetar los derechos sociales de los pueblos y comunidades indígenas.

Los pueblos indígenas del Estado de Oaxaca son: Amuzgos, Cuicatecos, Chatinos, Chinantecos, Chocholtecos, Chontales, Huaves, Ixcatecos, Mazatecos, Mixes, Mixtecos, Nahuas, Triquis, Zapotecos y Zoques. El Estado reconoce a las comunidades indígenas que lo conforman, a sus reagrupamientos étnicos, lingüísticos y culturales. La ley reglamentaria protegerá a las comunidades afromexicanas y a los indígenas pertenecientes a cualquier otro pueblo procedentes de otros Estados de la República y que por cualquier circunstancia residan dentro del territorio del Estado de Oaxaca. Asimismo, el Estado

reconoce a los pueblos y comunidades indígenas, sus formas de organización social, política y de gobierno, sus sistemas normativos internos, la jurisdicción que tendrán en sus territorios, el acceso a los recursos naturales de sus tierras y territorios, su participación en el quehacer educativo y en los planes y programas de desarrollo, sus formas de expresión religiosa y artística, la protección de las mismas y de su acervo cultural y en general para todos los elementos que configuran su identidad. Por tanto, la ley reglamentaria establecerá las normas, medidas y procedimientos que aseguren la protección y respeto de dichos derechos sociales, los que serán ejercidos directamente por las autoridades de los pueblos y comunidades indígenas o por quienes los representen.

La ley reglamentaria castigará las diversas formas de discriminación étnica y las conductas etnocidas; así como el saqueo cultural en el Estado. Igualmente protegerá a los pueblos y comunidades indígenas contra reacomodos y desplazamientos, determinando los derechos y obligaciones que se deriven de los casos de excepción que pudieran darse, así como las sanciones que procedan con motivo de su contravención (...).

Como punto toral de este artículo, se encuentra por una parte el reconocimiento de los pueblos indígenas que habitan Oaxaca, sus formas de organización y

religión, su intervención en los planes educativos que les permitan señalar de que forma se van a llevar los planes educativos y demás derechos sociales que serán ejercidos por sus propias autoridades. Asimismo, al señalar castigos para los casos de discriminación étnica y por desplazamientos, la ley protege a dichas comunidades contra intentos de etnocidio y discriminación racial, punto importante en la consolidación de una cultura de respeto.

Art. 25.- Las elecciones son actos de interés público y serán enteramente libres. Las autoridades garantizarán la legalidad y limpieza del proceso electoral.

(...)

La ley protegerá las tradiciones y prácticas democráticas de las comunidades indígenas, que hasta ahora se han utilizado para la elección de sus ayuntamientos.<sup>41</sup>

Art. 138 Bis A.-. La jurisdicción indígena se ejercerá por las autoridades comunitarias de acuerdo con los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas, dentro del orden jurídico vigente y en los

---

<sup>41</sup> Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 13 de mayo de 1995.

términos que determine la ley reglamentaria del artículo 16 de esta Constitución.<sup>42</sup>

Por lo que hace a las elecciones de los Ayuntamientos de las comunidades indígenas, en Oaxaca se ha respetado la forma en que las mismas se llevan a cabo, donde inclusive el Consejo Estatal Electoral no interviene en el procedimiento de la elección, sino solamente colabora y brinda el material necesario para realizar dicho proceso.

El autor Francisco López Bárcenas realizó un estudio del sistema electoral consuetudinario de esa Entidad en el cual menciona que “una de las características que distinguen a la población indígena de la que no lo es, son los sistemas de elección de autoridades, que han mantenido a través del tiempo, y han ido enriqueciendo con rasgos que adquieren por el contacto con otras culturas. Esto ha llevado a las comunidades a exigir al gobierno su reconocimiento legal, objetivo que han visto realizado en los últimos años, instituyéndose de esta manera el *sistema electoral consuetudinario*, también denominado *elecciones por usos y costumbres*.”<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 6 de junio de 1998.

<sup>43</sup> LÓPEZ BÁRCENAS Francisco, *El Sistema Electoral Consuetudinario en el Estado de Oaxaca*, Ce- Acatl A.C. México 1998, Pag. 13.

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

El Código de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales de Oaxaca, hace un reconocimiento a las prácticas electorales consuetudinarias y define de manera clara cuáles son dichas normas.

Art. 109.- En este Código se entiende por normas de derecho consuetudinario las disposiciones de nuestra Constitución particular, relativas a la elección de Ayuntamientos en municipios que se rigen por usos y costumbres.

En la fracción I del artículo 110 del mismo ordenamiento se establecen cuales serán considerados como municipios de usos y costumbres:

Art. 110. (...)

I.- Aquellas que han desarrollado formas de instituciones políticas propias, diferenciadas e inveteradas, que incluyan reglas internas o procedimientos específicos para la renovación de sus ayuntamientos, de acuerdo a las constituciones federal y estatal, en lo referente a los Derechos de los pueblos.

El respeto a los propios sistemas de elección de los pueblos indios, mantiene al Estado de Oaxaca en la vanguardia en cuanto al reconocimiento de dichos derechos respecta, y significa un ejemplo para los Estados del país en los que habitan comunidades indígenas.



En este sentido, el 17 de junio de 1998, se publicó la Ley de Derechos de los Pueblos y Comunidades Indígenas del Estado de Oaxaca, reglamentaria del artículo 16 de la Constitución Política de esa Entidad Federativa, la cual enumera aquellas prerrogativas de las que gozan los pueblos y comunidades indígenas.

En esta Ley, se hace referencia a la autonomía de la que gozan esos pueblos al señalar en sus artículos 8º, 10 y 12:

Artículo 8º.- En el marco del orden jurídico vigente el Estado respetará los límites de los territorios de los pueblos y las comunidades indígenas dentro de las cuales ejercerán las autonomías que esta ley reconoce.

La autonomía de los pueblos y comunidades indígenas se ejercerá a nivel del municipio, de las agencias municipales, agencias de policía o de las asociaciones integradas por varios municipios entre sí, comunidades entre si o comunidades y municipios.

Artículo 10.- Cada pueblo o comunidad indígena tiene el derecho social a darse con autonomía la organización social y política acorde con sus normas, usos y costumbres, en los términos de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; la Ley Orgánica Municipal, los artículos 17, 109 a 125 del Código de Instituciones Políticas y Procesos Electorales del Estado de Oaxaca, y de esta Ley.

Artículo 12.- Las autoridades municipales respetarán la autonomía de las comunidades indígenas que formen parte de municipios no indígenas. En caso de disenso, el estado por conducto de la Procuraduría para la Defensa del Indígena buscará la concertación y la convivencia plural.

La autonomía aquí señalada no conlleva un sentido de desapego de los beneficios del Estado Federal y de la Entidad Federativa, sino solo marca la manera en que las comunidades indígenas van a desarrollarse con sus propias instituciones y proyectos a seguir.

### 3.2 LA LEGISLACIÓN EN QUINTANA ROO

La Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo del mismo modo señala el reconocimiento de los pueblos indígenas que habitan en su territorio, tal es el caso del artículo 13 de dicho ordenamiento, el cual a la letra dice:

Art. 13.- Los miembros de las etnias que habitan en las comunidades indígenas, podrán resolver sus controversias de carácter jurídico de acuerdo a sus usos, costumbres y tradiciones; la Ley instituirá un sistema de justicia indígena para las comunidades de la zona Maya del Estado, a cargo de jueces tradicionales y, en su caso, de Magistrados de Asuntos Indígenas que funcionen en sala, en Tribunales Unitarios, o en las instituciones que de acuerdo con las comunidades indígenas determine el Tribunal Superior de Justicia.

La Ley protegerá, regulará y validará el desarrollo y ejercicio de sus lenguas, cultura, usos y costumbres, actos, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 30 de abril de 1997.

La llamada pluralidad jurídica ha sido estudiada en el capítulo I de este trabajo, y es aquí donde cabe señalar que no resulta imposible aplicar en un mismo país e inclusive dentro de una misma Entidad Federativa, diversos sistemas legales dependiendo a que etnia pertenezca el ciudadano.

En Quintana Roo se creó la Ley de Justicia Indígena, misma que señala en su artículo segundo el objetivo de la misma:

Art. 2.- Es objeto de esta Ley, establecer el Sistema de Justicia Indígena para resolver las controversias jurídicas que se susciten entre los miembros de las comunidades a que se refiere la presente Ley, atendiendo a lo dispuesto por el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y por el artículo 13 de la Constitución Política del Estado de Quintana Roo.<sup>45</sup>

Del mismo modo, establece un Sistema de Justicia Indígena que descansa en órganos jurisdiccionales que se sustentan en el respeto a los usos y costumbres de las comunidades indígenas, garantizando su efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

---

<sup>45</sup> Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 14 de agosto de 1997.

Art 6º.- El Sistema de Justicia Indígena, es el conjunto de disposiciones, órganos jurisdiccionales y procedimientos que garantizan a los integrantes de las comunidades indígenas el acceso a la jurisdicción del Estado en materia de justicia, sustentado en el respeto a los usos, costumbres y tradiciones propios de su etnia.

Art 7º.- El Tribunal Superior de Justicia, oyendo al Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, determinará en cuáles comunidades habrá un Juez tradicional, y establecerá los órganos superiores integrados por Magistrados que funcionarán en Salas, Tribunales Unitarios, o en las instituciones que determine el propio Tribunal Superior.

El capítulo tercero de la misma ley, establece los órganos que integran el Sistema de Justicia Indígena, en los cuales existe la representación de los indígenas, en este caso un representante por cada centro ceremonial maya, los artículos 8º a 10 señalan como se van a intergrar:

Art. 8º.- Para la supervisión, capacitación y orientación de los jueces tradicionales, se integrará un Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, con un Magistrado de asuntos indígenas que designe el Tribunal Superior de Justicia, quien lo presidirá, y con cuatro representantes designados uno por cada centro ceremonial maya.

(...)

Art. 9º.- El Tribunal Superior de Justicia del Estado, a propuesta del Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, designará a los jueces tradicionales.

El nombramiento de los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas, deberá recaer en miembros respetables de la comunidad, que dominen el idioma y conozcan los usos, las costumbres y tradiciones de su comunidad, sin que sea necesario reunir los requisitos o tenga los impedimentos establecidos en la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado.

Art. 10.- Los jueces tradicionales y magistrados de asuntos indígenas aplicarán las normas de derecho consuetudinario indígena, respetando las garantías consagradas en la Constitución General de la República y la Constitución Política del Estado. Para tal efecto, actuarán con estricto apego a los derechos humanos, así como con respeto a la dignidad e integridad de las mujeres.

Es necesario analizar los artículos citados, ya que en ellos se tocan puntos de mucha importancia en el presente estudio. La legislación de Quintana Roo, al establecer órganos especiales para la impartición de justicia indígena, señala que

los jueces tradicionales serán designados por el Tribunal Superior de Justicia del Estado, a propuesta del Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, y que para la supervisión, capacitación y orientación de los jueces tradicionales, se integrará un Consejo de la Judicatura de la Justicia Indígena, esto nos trae dos cuestiones fundamentales de análisis.

Por una parte, se puede decir que al designar jueces tradicionales para que los mismos impartan justicia dentro de sus propias comunidades, se está modificando de algún modo la costumbre y la cultura de las mismas, que no quiere decir que los cambios no puedan traer beneficios, pero se está imponiendo el sistema nacional a una cultura con otros tintes y formas de imponer justicia.

Por otro lado, desde mi punto de vista, el beneficio de empatar ambos sistemas y de tener un órgano que vigile la actuación de los jueces tradicionales, otorga a los justiciables una mayor seguridad al momento de someter los asuntos ante los mismos, ya que tendrán la certeza de que el Juez habla su idioma, conoce sus costumbres, y sobre todo, cuenta con la capacitación suficiente para que por medio de su criterio aplicar los usos y costumbres de las propias comunidades al momento de emitir su sentencia.

Creo que ambos puntos de vista son válidos y pueden esgrimirse al momento de estudiar este Sistema de Justicia Indígena, la discusión debe ser solamente entre los indígenas, y los resultados que se vayan dando en el Estado de Quintana Roo

deben ser analizados por las autoridades Federales y de las demás Entidades Federativas para buscar el mejor camino hacia una consolidación de los derechos indígenas a fin de lograr la pluralidad jurídica que asegure un beneficio para todos.

La competencia de los jueces tradicionales para conocer de los distintos asuntos se establece en los artículos 14 a 18, de los cuales a continuación se mencionan las partes que considero tienen mayor importancia.

Art 14.- Los jueces tradicionales tendrán competencia para conocer y resolver controversias en materia civil, familiar y penal.

Art 15.- En materia civil, los jueces tradicionales tendrán competencia en los siguientes asuntos:

- I. De contratos por los que se generen todo tipo de derechos y obligaciones, cuyas prestaciones no excedan de cien salarios mínimos. Quedan incluidos en este rubro las obligaciones que se generen por adeudos, hasta por la cantidad indicada y,
- II. De convenios en los que se pacten obligaciones relacionadas con las actividades agrícolas, ganaderas, avícolas, apícolas, de caza, pesca o forestales.

Art. 16.- En materia familiar, los jueces tradicionales tendrán competencia en los siguientes asuntos:



- I. De los matrimonios mayas y su disolución, a los cuales esta Ley les otorga validez legal, para los efectos de aplicar justicia indígena, siempre y cuando los matrimonios sean reconocidos por las autoridades y dignatarios mayas del lugar en que se efectuó;
- II. De la custodia, educación y cuidado de los hijos;
- III. De las pensiones alimenticias; y
- IV. De las controversias de carácter familiar que afecten la dignidad, las costumbres o las tradiciones familiares.

Art. 17.- En materia penal, los jueces tradicionales tendrán competencia en los siguientes casos:

(...)

VII. Todos los demás delitos que se persigan por querrela previstos en el Código Penal para el Estado de Quintana Roo; y

(...)

Art. 18.- Quedan expresamente exceptuados de la competencia de los jueces tradicionales, el conocimiento de los delitos calificados por la ley como graves.

Al hacer la excepción de los delitos graves para someterlos a la competencia de los jueces tradicionales, la Ley de Justicia Indígena excluye aquellos delitos de

lesa humanidad como la tortura, el homicidio o la violación, mismos que deberán ser sometidos ante los tribunales comunes.

Del mismo modo puede decirse que la excepción descrita puede de algún modo modificar las costumbres y la impartición de justicia de dichas comunidades y por otro el que la misma excepción protege los intereses de las víctimas al momento de que sea la Procuraduría de Justicia del Estado la que de inicio a la averiguación previa correspondiente y en su momento consigne al Juez Penal la averiguación para que sea el mismo quien conforme a las leyes comunes determine en caso de encontrar culpable al indiciado la pena que deberá cumplir.

Finalmente considero importante la transcripción del artículo 26 que señala la forma en que se llevan los procedimientos ante los jueces tradicionales indígenas en ese Estado:

Art. 26.- Todos los procedimientos ante los jueces tradicionales estarán exentos de formalidades. Serán orales fundamentalmente y se procurará que se desahóguen en una sola audiencia en la que comparecerán las partes y manifestarán lo que a su derecho convenga.

El respeto a la oralidad y la excención de formalidades de cierta forma protege la tradición indígena, y hace más expedito y sencillo el juicio, por lo que me parece de gran atino el señalamiento en la Ley que se analiza.

Del mismo modo, se creó la Ley de Derechos, Cultura y Organización Indígena del Estado de Quintana Roo<sup>46</sup>, la cual contiene las bases en las cuales se va a reconocer los derechos de las comunidades indígenas que habiten en ese territorio, como son la cultura, la educación, los derechos de las mujeres, niños y ancianos, la salud, el desarrollo, la religión, la autonomía y el reconocimiento de sus autoridades tradicionales.

Por lo que respecta a los derechos, los mismos se establecen en los artículos 7 a 12, que por su importancia se transcriben a continuación:

Art 7.- Los indígenas mayas tienen derecho a vivir de acuerdo a su cultura, en libertad, paz, seguridad y justicia digna. Asimismo, tienen derecho al respeto y preservación de sus costumbres, usos, tradiciones, lenguaje, religión e indumentaria.

Art 8.- Los indígenas mayas tienen derecho a mantener y desarrollar su identidad, y a ser reconocidos como tales. Asimismo tienen derecho a decidir sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y social.

---

<sup>46</sup> Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 30 de julio de 1998.

**Art. 9.-** Los indígenas mayas tienen derecho a que su idioma sea preservado y que las instituciones públicas correspondientes respeten y promuevan su uso.

**Art 10.-** Los indígenas mayas tienen el derecho a practicar sus ceremonias religiosas en sus comunidades, en las zonas arqueológicas del Estado o en los lugares apropiados para ello, de acuerdo a las leyes aplicables, para ello, las autoridades estatales y municipales coadyuvarán a su realización.

**Art 11.-** El Estado de Quintana Roo reconoce las normas internas de los indígenas mayas en el ámbito de sus relaciones familiares, de la vida civil, de la organización de la vida comunitaria y en general de la prevención y solución de conflictos al interior de cada comunidad, de conformidad con la Ley de Justicia Indígena del Estado, la Constitución General de la República y la particular del Estado.

**Art 12.-** Las comunidades indígenas mayas, con la participación del Gran Consejo Maya, podrán formar asociaciones para la consecución de los fines que establece esta ley.

Por lo que respecta a la educación, la salud y el desarrollo, la Ley establece que los programas respectivos del Estado se aplicarán en las comunidades indígenas,

y en materia de educación se procurará que la misma se haga de forma bilingüe y bicultural, fomentando la eliminación de los perjuicios, la discriminación y los adjetivos que denigren a los indígenas.

Esta nueva forma de respetar las instituciones propias de los indígenas, pero al mismo tiempo brindándoles los beneficios que otorga el Estado a los demás habitantes constituye la forma de autonomía indígena que se busca, es decir, la autonomía que no significa soberanía, y que coadyuva en el fortalecimiento del respeto a sus derechos.

En este aspecto, la Ley señalada establece en el título tercero, capítulo IX, artículos 41 a 43, la autonomía de que gozarán dichos pueblos, al señalar lo siguiente:

Art. 41.- El Estado de Quintana Roo, tiene una composición sustentada originalmente en la etnia maya, a la cual, en los términos de esta Ley, se le reconoce el derecho a la libre determinación, que se expresa en un marco de autonomía respecto a sus formas internas de convivencia y de organización social, económica, política y cultural.

Art. 42.- La autonomía, es la expresión concreta del ejercicio del derecho a la libre determinación, expresada como un marco que se conforma como parte del Estado Mexicano.

**Art. 43.- Las autoridades estatales y municipales, en el ámbito de sus respectivas competencias, respetarán la autonomía de las comunidades indígenas mayas, proveyendo las medidas necesarias para asegurar su cumplimiento.**

**Asimismo, se creó la figura de Procuraduría de Asuntos Indígenas, la que tiene a su cargo las funciones de Ministerio Público en esas comunidades, así como para atender y apoyar a los indígenas en los trámites legales y administrativos que le soliciten.**

### **3.3 LA LEGISLACIÓN DE CHIAPAS**

El 29 de julio de 1999, se publicó en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas la Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas, misma que contiene los principales puntos de reconocimiento de los derechos de esos pueblos, y que recogió en cierta forma los acuerdos de San Andrés Larrainzar.

En los considerandos de dicha Ley, se menciona que en los acuerdos de San Andrés Larrainzar, suscritos el 16 de febrero de 1996, específicamente en el documento denominado "Compromisos para Chiapas del Gobierno del Estado y el E.Z.L.N.", correspondientes al punto 1.3 de las reglas del procedimiento, se convino en que los derechos indígenas que se reconocerán en la la Constitución General de la República deberán hacerse explícitos también en la Constitución del Estado de Chiapas, en toda su amplitud política, económica, social y cultural.

Que en ese aspecto, y concretamente en lo que se denominó "Marco Constitucional de Autonomía", se estipuló que debería reconocerse el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos indígenas, en tanto colectividades con cultura diferente y con capacidad para decidir sus asuntos fundamentales en el marco del estado nacional, debiendo promoverse el

reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas, de acuerdo con las condiciones y modificaciones a la Constitución General de la República.<sup>47</sup>

Como puede observarse, los considerandos de la Ley señalan que la promoción del reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas, deberá hacerse de acuerdo con las condiciones y modificaciones a la Carta Magna, reformas que aún no han sido realizadas, por lo que la misma Ley no puede tener un mayor alcance hasta que la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos contenga los cambios que provean de autonomía a dichos pueblos.

A este respecto, el artículo 5° del mencionado ordenamiento señala como se va a entender la autonomía:

Art 5.- Se reconoce, en el ámbito de la competencia estatal, el derecho a la libre determinación y a la autonomía de los pueblos y comunidades indígenas chiapanecos, en toda su amplitud política, económica, social y cultural, fortaleciendo la soberanía, la democracia y los tres niveles de gobierno, en el marco de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la particular del Estado.

---

<sup>47</sup> Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 29 de julio de 1999.



Con respecto a la jurisdicción, el artículo 11 menciona que se tomará en cuenta a las costumbres y tradiciones de dichos pueblos:

**Art 11.-** Con las modalidades que se establecen en este capítulo y en las leyes respectivas, los usos, costumbres y tradiciones ancestrales de las comunidades indígenas constituyen la base fundamental para la resolución de sus controversias, dichos usos, costumbres y tradiciones se distinguen por características y particularidades propias de cada comunidad indígena y tendrán aplicación dentro de sus límites de su hábitat, siempre que no constituyan violaciones a los Derechos Humanos.

Una de las diferencias que encontramos en la legislación chiapaneca con respecto a la ya analizada legislación del Estado de Quintana Roo, es que no existe una Ley de Justicia indígena que establezca la forma en que se integren los tribunales o juzgados indígenas, sino que en la misma Ley de Derechos y Cultura Indígenas del Estado de Chiapas señala que existirán juzgados de paz y conciliación indígenas en los siguientes términos:

**Art 12.-** El Supremo Tribunal de Justicia del Estado establecerá Juzgados de Paz y Conciliación indígenas en los municipios o comunidades con población indígenas que por sus características lo requieran, la competencia jurisdiccional de dichos juzgados será la

establecida en los códigos de la materia y su procedimiento se regirá por los principios de oralidad, conciliación, inmediatez, sencillez y pronta resolución.

El tener una Ley especial que determine la conformación y elección de los jueces indígenas, además de darles mayor capacidad de intervención en distintas materias, lograría un mayor respeto a los derechos de las comunidades indígenas de Chiapas, por lo que la Ley de Derechos y Cultura Indígenas de Chiapas no tiene el alcance necesario para lograr estos objetivos, ya que no debe una sola ley abarcar distintas materias, pues como dice el dicho popular, el que mucho abarca, poco aprieta.

El artículo 13 se refiere a la aplicación de las sanciones penales en las comunidades, señalando que:

Art 13.- En materia penal, los jueces de paz y conciliación indígenas podrán aplicar las sanciones conforme a los usos, costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas donde ocurra el juzgamiento, en tanto no se violen los derechos fundamentales que consagra la Constitución General de la República, ni se atente contra los Derechos Humanos.

Cuando se estudia la manera en que los pueblos indígenas aplican sus leyes y costumbres entran en conflicto otro tipo de cuestiones. Existe un ejemplo con respecto a los juicios en el pueblo rarámuri, en los cuales se dio un caso en que una persona privó de la vida a un menor de edad imprudencialmente bajo los efectos del alcohol, pero que dicho asunto se resolvió sin acudir a las autoridades comunes:

*“Eurárare. Golpe mortal al niño de Pablo y Sarina.*

Durante un teswino en casa de Pablo y Sarina, éstos llegaron a discutir fuertemente con Nacho, que ya estaba bastante subido de copas. Sarina traía a su hijo de meses, a la espalda, a la usanza rarámuri. En la discusión, Nacho los amenazó con golpearlos. Y éstos dos siguieron alegando, y nadie intervino. Nacho enfurecido, agarró un leño y con él los amenazó. Cuando soltó un golpe sobre ellos, instintivamente Sarina se protegió, dando la espalda, y aquel leñazo fue a dar al cuerpecito del niño. Al día siguiente murió el pequeño.

En el juicio, algunos días después del suceso, Nacho se encontraba notablemente abatido y deprimido. Nunca negó lo que había hecho, incluso lloró por su falta. Pablo y Sarina le reclamaron también muy adoloridos, con llanto abundante. Pero ante las muestras de arrepentimiento de Nacho y la evidencia de que había actuado bajo los efectos del alcohol, no consideraron llevar el juicio más adelante, ahí se arreglaron. Resultaba muy impresionante ver a Nacho arrodillado enfrente de Pablo y Sarina, de rodillas también, cuando el gobernador los regañó

a los tres por no tomar ordenadamente y porque los tres habían tenido que ver con la muerte del niño. Y cuando el gobernador les ordenó que se saludaran públicamente y justos saludaran al resto de la comunidad también reunida, pese a lo abatidos que estaban los tres, se saludaron entre sí y a la comunidad en signo de reconciliación”<sup>48</sup>

Para muchos este ejemplo puede constituir una grave violación a los Derechos Humanos, el homicidio, un delito de lesa humanidad, se persigue de oficio y es considerado como grave, la autoridad interviene por el simple conocimiento de los hechos. Si en este caso, la comunidad y las autoridades determinaron que el homicidio fue imprudencial, que el responsable estaba arrepentido, y que los padres de la víctima le otorgaron el perdón, desde mi punto de vista es mejor respetar sus costumbres y dejar que los mismos apliquen sus propios castigos que imponer penas basadas en normas que no fueron creadas por ellos.

En Chiapas, del mismo modo, las comunidades indígenas resuelven sus controversias conforme a sus propias costumbres y tradiciones, y aplican las penas por los distintos delitos conforme a sus tradicionales formas de juzgar, creo que, cuando se trate de conflictos entre individuos de la misma población indígena, y ambas partes estén de acuerdo en someter el conflicto a la jurisdicción de las autoridades tradicionales, se debe respetar esta decisión.

---

<sup>48</sup> ROBLES O. Ricardo y VALLEJO N. Carlos, Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1997, Pág 92.

Respecto a los desplazamientos que desde hace algún tiempo vienen sufriendo las comunidades indígenas del Estado, el artículo 56 del ordenamiento en mención, señala que:

Art 56. Esta Ley prohíbe los reacomodos y desplazamientos de los habitantes de las comunidades indígenas de sus propiedades o posesiones, salvo que se motiven por causa de utilidad pública plenamente justificada o por casos de riesgos, desastres, seguridad o sanidad.

Parece demasiado sencillo hacer una prohibición expresa en la Ley para los reacomodos y desplazamientos, pero en la realidad no basta con que exista una ley para que los desplazamientos se sigan presentando, ya que atrás de los mismos viene un problema añejo de lucha entre los integrantes de distintas religiones, además de los conflictos ya más recientes entre los simpatizantes del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y los demás indígenas que no ofrecen apoyo al grupo militar, por lo que si se quiere que terminen los desplazamientos se necesita primero terminar con el conflicto armado, y conciliar a los distintos grupos religiosos que existen en el Estado.

La autora Rosa Isabel Estrada realizó un estudio al respecto y señaló lo siguiente:

---

“La mayoría de las víctimas de las expulsiones son familias indígenas o habitantes de un mismo paraje que se han convertido al protestantismo, bajo el influjo de las diversas sectas que se han expandido en el sureste del país, particularmente en Tabasco y Chiapas. Sin embargo, entre las víctimas también se encuentran numerosos católicos, pertenecientes a la que denominan iglesia moderna. Los expulsadores aducen que los expulsados atentan contra las tradiciones y costumbres de su comunidad, al mismo tiempo que se niegan a participar y a cooperar en la celebración de las fiestas religiosas y otras actividades comunitarias.

Sin embargo, según los afectados, el verdadero móvil de las autoridades expulsadoras es el de conservar y reforzar su dominio y los intereses de los grupos y caciques que apoyan las expulsiones. En realidad –agregan los caciques que apoyan las expulsiones- expulsan a los elementos perturbadores del orden en general. Una prueba de ello es que entre los expulsadores no sólo hay católicos y protestantes, sino también militantes de partidos de oposición y miembros de organizaciones campesinas independientes.”<sup>49</sup>

Con lo anterior queda demostrado que más que la simple prohibición de los reacomos y expulsiones, se debe hacer un trabajo más a fondo que permita que

---

<sup>49</sup> ESTRADA Rosa Isabel, El Problema de las Expulsiones en las Comunidades Indígenas de los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos, Segundo Informe, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1995, Pag 29.

las diferencias importantes que ocasionan los movimientos de pueblos en ese Estado del país sean resueltas mediante el diálogo y la negociación.

Solo de esa forma, y de una manera paulatina, se resolverá este grave problema que aqueja a esas comunidades, permitiendo que las distintas religiones y los diversos puntos de vista puedan convivir en paz, buscando el desarrollo de todas las comunidades.

El artículo 69 del mismo ordenamiento menciona que a fin de optimizar la utilización de materias primas y de fomentar la creación de fuentes de trabajo en las comunidades indígenas, el Estado impulsará el establecimiento de industrias, cuya propiedad corresponda a las propias comunidades indígenas.

De la sola lectura pensamos que es una gran idea, pero en la realidad hemos visto que es diferente, pues en los primeros días de enero del año 2001, el Presidente Vicente Fox anunció que fomentaría la creación de empresas maquiladoras en el Estado de Chiapas.

Las empresas maquiladoras en primer lugar no son nacionales, sino empresas extranjeras que aprovechan la mano de obra barata de México para armar sus productos para después enviarlos a sus países ya totalmente terminados, por lo que en este caso los indígenas no serían propietarios de las mismas.

En segundo lugar, las empresas maquiladoras son las empresas que pagan menos a sus trabajadores, porque al Estado le conviene que existan estas empresas en el país para hacerse de capital aunque las condiciones de empleo sean bastante malas.

En tercer lugar, poner una empresa maquiladora en el Estado de Chiapas significaría ofrecerle todas las facilidades a la empresa extranjera con el fin de que los gastos de transporte hasta la frontera norte no le sean tan altos, lo que representa también que los sueldos que se ofrezcan a los trabajadores sean los menores posibles.

Por todo lo anterior, es evidente los errores y la ausencia de una legislación más amplia en el Estado de Chiapas, que protega la autonomía y los derechos de los indígenas, y que reconozca que dichos pueblos puedan utilizar los usos y costumbres que desde hace mucho tiempo han utilizado.

Además, hace falta que el Gobierno Federal y el Gobierno local implementen programas que realmente favorezcan a los indígenas, que más que empresas maquiladoras de propietarios extranjeros realmente ayuden a la creación de empresas donde las mismas comunidades sean las propietarias, situación que favorecería en buena medida a su desarrollo.



### **3.4 LOS ACUERDOS DE SAN ANDRÉS**

El 16 de febrero de 1996, fue formalizado el "Acuerdo del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional Sobre Derecho y Cultura Indígena", también conocido como "Acuerdos de San Andrés", por el lugar donde fueron formalizados, en el Municipio de San Andrés Larrainzar, en el Estado de Chiapas.

Dichos acuerdos están orientados sobre el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, es decir, en el fondo lo que buscan es lograr que los pueblos indígenas gocen de una autonomía que les permita conducirse conforme a sus propios planes de desarrollo gozando de los beneficios del Estado.

En el "Pronunciamiento Conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN Enviarán a las Instancias de Debate y Decisión Nacional", que forma parte de dichos Acuerdos, se señalan las responsabilidades que el Gobierno Federal asumió como compromisos que el Estado Mexicano debe cumplir con los pueblos indígenas en su nueva relación.

El punto primero menciona el reconocimiento de los pueblos indígenas en los términos siguientes:

Reconocer a los pueblos indígenas en la Constitución General. El Estado debe promover el reconocimiento como garantía constitucional, del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas que son los que “descienden de poblaciones que habitaban en el país en la época de la conquista o la colonización y del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas. La consciencia de su identidad indígenas deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones” sobre pueblos indígenas. El derecho a la libre determinación se ejercerá en un marco constitucional de autonomía asegurando la unidad nacional. Podrán, en consecuencia, decidir su forma de gobierno interna y sus maneras de organizarse política, social, económica y culturalmente. El marco constitucional de autonomía permitirá alcanzar la efectividad de los derechos sociales, económicos, culturales y políticos con respeto a su identidad.<sup>50</sup>

El punto segundo habla sobre la necesidad de ampliar la participación y representación políticas al señalar: “El Estado debe impulsar cambios jurídicos y legislativos que amplíen la participación y representación políticas local y nacional de los pueblos indígenas, respetando sus diversas situaciones y tradiciones, y fortaleciendo un nuevo federalismo en la República Mexicana. El reclamo de que las voces y demandas de los indígenas sean escuchadas y atendidas debe llevar

---

<sup>50</sup> Acuerdo del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional Sobre Derecho y Cultura Indígena. 16 de febrero de 1996.

al reconocimiento de derechos políticos, económicos, sociales y culturales de los pueblos indígenas, dentro del marco de la nación mexicana, y a una decisiva reforma del Estado en materia de prácticas institucionales. El Gobierno Federal promoverá las reformas constitucionales y legales que correspondan a los acuerdos y consensos alcanzados.<sup>51</sup>

El fondo de este acuerdo era la de impulsar una reforma Constitucional que permitiera que las comunidades indígenas de México, concretamente las 56 etnias indígenas que habitan en el país, tengan representación en el H. Congreso y en las legislaturas de los Estados que cuenten con población indígena en su territorio.

Contar con diputados Federales que aseguren tomar decisiones en beneficio de los pueblos indígenas, favorecerá el legislar en beneficio y tomando en cuenta a dichos pueblos.

Los puntos 3 a 8 tocan temas tales como el acceso pleno a la justicia, promover las manifestaciones culturales, asegurar la educación y capacitación, garantizar la satisfacción de necesidades básicas, impulsar la producción y el empleo y proteger a los indígenas migrantes.

---

<sup>51</sup> Ibidem.

Los Acuerdos de San Andrés Larrainzar de febrero de 1996 constituyeron en sí mismos, un gran adelanto para la futura Ley Federal en Materia Indígena, pues es el antecedente y el fundamento de la misma, tomar en cuenta sus principales objetivos tendría como consecuencia una legislación ejemplar para los demás países de América que cuenten con poblaciones indígenas y quizá para muchos países del mundo.

El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo al fin encontraría sus frutos en México, un país con el 10% de su población nacional de origen indígena, con un conflicto armado en el sur del país con 7 años de haber nacido, y hasta hace poco con muy pocas posibilidades de solución, esto ha hecho más difícil que dicho Convenio tenga aplicación real, pero parece que las cosas están cambiando, y los nuevos tiempos deparan cosas muy importantes.

Podemos concluir ahora que las legislaciones de Quintana Roo, Oaxaca, Chiapas y los Acuerdos de San Andrés, son puntos de partida para una nueva concepción del destino y de la vida de los indígenas de México, la gente ha comenzado a darse cuenta de la importancia que a nivel nacional tiene reconocer los derechos de dichos pueblos, y más aún, han surgido muchos tratadistas que han publicado obras de excelente calidad sobre los Derechos de los Pueblos indígenas, algunos de ellos citados en este trabajo, que han contribuido a difundir que la nación mexicana tiene una composición pluricultural, sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

## **CAPÍTULO IV**

### **NECESIDAD DE UNA NUEVA REGLAMENTACIÓN EN MATERIA INDÍGENA**

Al entrar en vigor la reforma constitucional el 15 de agosto de 2001, resulta evidente que misma traerá aparejada una Ley Reglamentaria que establezca la forma de aplicación y concreción de la reforma.

La ley le daría un reconocimiento mucho más extenso a las comunidades indígenas de México, y deberá reconocer la autodeterminación de dichos pueblos conforme a la legislación especial de cada etnia que en los casos particulares deberán promulgarse.

A su vez deberán ser reformadas diversas leyes que de una u otra forma tengan repercusión en los pueblos indígenas de México, con el fin de que se les de un trato especial en todas las decisiones y sentencias en los que ellos actúen como parte.

Del mismo modo debe implementarse un capítulo especial en el Plan Nacional de Desarrollo que anualmente publica el Ejecutivo Federal, donde exista un proyecto para el desarrollo de los pueblos indígenas de México, que fomentará su crecimiento educativo, su acceso a los programas sociales del Estado y su participación en la toma de decisiones a que tengan derecho.

**Esta nueva reglamentación en materia indígena constituirá el fundamento para una nueva relación entre los indígenas y los demás habitantes del país, pero sobre todo a la nueva relación de los indígenas con ellos mismos.**

#### **4.1 LA INCORPORACIÓN DEL CONVENIO 169 A LA LEGISLACIÓN MEXICANA**

Durante el tiempo en que el Convenio 169 ha tenido validez como norma obligatoria en el sistema jurídico mexicano, muchas han sido las discusiones que se han dado con respecto a la aplicación del mismo, ya que muchos son los que piensan que es inconveniente o que resulta imposible adecuar dicho Convenio a la legislación nacional.

“Muchos juristas afirman que este documento no es susceptible de aplicarse en nuestro país porque, dicen, no existe ley alguna que establezca competencia a determinada autoridad para que lo haga respetar; a esto, otros agregan que contiene algunas contradicciones con la Constitución Federal, con algunas de las constituciones de las entidades federales y diversas leyes del ordenamiento jurídico.”<sup>52</sup>

Tal y como lo señala este autor, son muchos los argumentos que se esgrimen con el fin de restarle importancia y urgencia al cumplimiento de dicho Convenio, la visión legalista de algunos, impide observar el verdadero sentido y alcance de dicho documento, y el gran avance que significaría el implementar y reformar las leyes con el fin de otorgarle un lugar de importancia en un país como el nuestro.

---

<sup>52</sup> LÓPEZ BÁRCENAS Francisco, Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Instituto Nacional Indigenista, México 1996, pag 44.

A este respecto, cabe recordar el principio general del derecho contenido en el artículo 18 del Código Civil para el Distrito Federal, que establece que ningún Juez puede dejar de resolver una controversia, aduciendo que no existe norma aplicable al caso, o que la existente es oscura o presenta insuficiencias.

Si pretendemos definir ante quien deben acudir los indígenas para exigir el cumplimiento del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, debemos tomar en consideración lo que señala el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual a la letra menciona:

“Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión.” (...)

Por lo anterior, ningún otro ordenamiento jurídico, como pueden ser reglamentos, estatutos y circulares pueden contradecir a la Constitución, las leyes federales y los tratados internacionales, por lo que la discusión sobre la contradicción de distintas leyes con el Convenio en cuestión queda sin fundamento, ya que la misma Carta Magna establece la importancia y rango que los tratados internacionales tienen en nuestro sistema jurídico, ya analizado en el primer capítulo de este trabajo.

---



La segunda parte del mismo ordenamiento constitucional establece lo siguiente:

“(...)Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los estados.”

De esto se desprende que en el caso de existir contradicción entre dichos ordenamientos estatales y dicho Convenio Internacional se debe atender siempre al segundo, ya que de esta forma lo señala dicho precepto que constituye el pilar de nuestro sistema jurídico.

El mismo tratadista Francisco López Bárcenas hace referencia a las llamadas antinomias, las cuales se presentan cuando un sistema jurídico contiene dos normas que no pueden ser al mismo tiempo verdaderas, pero no todas las normas de distinto contenido presentan antinomias. Pueden existir normas distintas pero compatibles, es decir, que en lugar de contradecirse se complementan y, al contrario, normas que teniendo un mismo contenido se impliquen mutuamente, porque el contenido de una quede incluida en la otra, como sucede cuando una norma es más general y otra con el mismo contenido es más específica y regula particularidades.

La Teoría General del Derecho ha establecido métodos de solución de las antinomias con tres criterios distintos: el cronológico, el jerárquico y el de especialidad.

El método cronológico es aquel en el cual se establece que entre dos normas incompatibles de la misma jerarquía, prevalece la de promulgación posterior, bajo el criterio de que la voluntad última deroga la precedente y si el legislador emite nuevas normas sobre una materia que ya estaba regulada, lo hace para mejorar su normatividad, atendiendo a los cambios de la realidad social.

El criterio jerárquico, por su parte, sostiene que entre dos normas incompatibles, donde una es de mayor jerarquía que la otra, prevalece la primera. El argumento que subyace detrás de este criterio consiste en que, una norma inferior no puede contradecir a la superior, que es la que prevé su creación y alcances regulatorios y si llegara a excederse o contradecirla sería nula y su aplicación no generaría ninguna consecuencia jurídica.

El criterio de especialidad se presenta cuando dos normas, una de carácter general y otra de carácter especial, que regulan la misma materia, entran en contradicción. Aquí la regla es que la especial derogue a la general, ya que la primera sustrae parte de la materia para someterla a su reglamentación.<sup>53</sup>

---

<sup>53</sup> Ibidem. LÓPEZ BÁRCENAS, 1996, pag. 54-55.

Por todo lo anterior, queda claro que no existe fundamento alguno para no cumplir con el Convenio 169, ya que en nuestro sistema jurídico se establece perfectamente que los tratados internacionales tienen importancia mayor a las legislaciones federales y estatales, y solo debe estar en concordancia con lo dispuesto por la Constitución de la República, circunstancia que como ya se analizó lo hace en completa compatibilidad.

## **4.2 LA CONSTITUCIONALIDAD DEL CONVENIO**

Para hablar sobre la constitucionalidad de un Convenio Internacional ratificado por México, es necesario primero analizar las fases por las cuales se pasó para llegar a su ratificación por México y si las mismas estuvieron apegadas a Derecho, y de ser así determinar si el mismo goza de Constitucionalidad o por el contrario careció de alguno de los requisitos legales que lo harían inconstitucional.

El Senado de la República aceptó la ratificación del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo el 11 de julio de 1990, acto seguido informó al Presidente de la República dicha decisión y éste expidió un decreto, el cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 3 de agosto de 1990.

A continuación y de acuerdo al ordenamiento de la Organización Internacional del Trabajo, el Estado Mexicano registró la ratificación el 4 de septiembre de 1990 ante el Director General de la OIT en Ginebra, Suiza, así comenzó el plazo de un año para que el Convenio iniciara su vigencia.

Con relación a lo anterior, para que dicho Convenio fuera válido se necesitaban por lo menos que dos países ratificaran el mismo, el primero de ellos fue Noruega el 19 de junio de 1990, por lo que al ratificarlo México comenzaron a contar los doce meses necesarios para que convenios de la OIT, después de recibir dos ratificaciones, tengan vigencia, misma que inició el 5 de septiembre de 1991.

Por las razones antes señaladas, y al haber cumplido con todos los requisitos legales del Estado Mexicano y de la Organización Internacional del Trabajo, el Convenio 169 es Constitucional, y quien lo niegue no toma en consideración los ordenamientos de la Carta Magna que señalan la forma en que se debe de llevar a cabo la adopción de los tratados internacionales, mismos que se cumplieron en su totalidad en su momento oportuno.

Pero no basta con la simple adopción del convenio y con su constitucionalidad para que el mismo surta sus efectos de forma eficaz, se necesita además que la Constitución, las leyes federales, locales y demás ordenamientos en los que se toquen de cualquier forma derechos de los indígenas tomen en consideración dicho Convenio con el fin de avanzar en el reconocimiento y respeto de tales derechos.

### **4.3 ANÁLISIS DE LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA INDÍGENA**

De la totalidad de los acuerdos alcanzados entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal en los Acuerdos de San Andrés Larrainzar, surgieron propuestas de reformas constitucionales que sintetizaban los mismos, por una parte la Comisión de Concordia y Pacificación presentó un proyecto, mismo que retomó el Presidente Vicente Fox envió el Presidente de la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión, haciendo las consideraciones siguientes:

“México es el producto de la unión de pueblos y culturas diferentes. La mayor riqueza de nuestro país está en su diversidad cultural. Por ello, la unidad nacional no puede sustentarse en la imposición de una cultura sobre las demás. Por el contrario, nuestra unión debe ser el resultado de la colaboración fraterna entre los distintos pueblos y comunidades que integran la Nación.

A este respecto, el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo (No° 169, 1988-1989), reconoce que los pueblos indígenas, en muchas partes del mundo, no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los países en que habiten. Igualmente, sostiene que las leyes, valores, costumbres y perspectivas de dichos pueblos se erosionan constantemente.

(...)

Después del cese de fuego en Chiapas y de una larga etapa de negociaciones entre el Gobierno Federal y el EZLN, pudieron adoptarse una serie de medidas legislativas importantes, entre las cuales destaca la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz digna en Chiapas. A partir de ella, las partes en conflicto convinieron un conjunto de documentos que sirvieron de base para los Acuerdos de San Andrés Larrainzar.

(...)

Una vez suscritos los Acuerdos, el Poder Legislativo contribuyó con su parte a la solución del conflicto. La Comisión de Concordia Y Pacificación (COCOPA), como coadyuvante en el proceso de paz, se dio a la tarea de elaborar un texto que reflejara lo pactado en San Andrés Larrainzar, mismo que fue aceptado por el EZLN.

La iniciativa de la COCOPA es una manifestación del propósito común de lograr la paz y la reconciliación, así como el reconocimiento de la autonomía de los pueblos indígenas.

(...)

La libre determinación no debe ser un elemento constitutivo para la creación de un Estado dentro del Estado Mexicano. La nación mexicana tiene una composición pluricultural, pero un solo Estado nacional soberano: el Estado Mexicano. En este sentido, el principio propuesto de libre determinación de los pueblos indígenas debe leerse en consonancia con el contenido de los artículos 40 y 41

constitucionales, que establecen el carácter republicano, representativo y federal del Estado Mexicano y que señalan los Poderes supremos de nuestra Unión.<sup>54</sup>

(...)

A continuación, se transcribe la propuesta de reforma de diversos artículos constitucionales presentada por la COCOPA ante la H. Cámara de Diputados el 29 de noviembre de 1996 y retomada por el Presidente de la República en su iniciativa presentada ante el Congreso el 5 de diciembre del 2000:

#### DECRETO

**ARTÍCULO ÚNICO.-** SE REFORMA el artículo 4º, primer párrafo, y se ADICIONAN los párrafos segundo a octavo del artículo 4º 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 pasar a ser tercero; las fracciones IX y X al artículo 115; y un cuarto párrafo a la fracción II

---

<sup>54</sup> Iniciativa de Reforma Constitucional sobre derechos indígenas, presentada por el licenciado Vicente Fox al H. Congreso de la Unión el 5 de diciembre del 2000, INI, 2000.



**III.-Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;**

**IV.-Fortalecer su participación y representación política de acuerdo con sus especificidades culturales;**

**V.-Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;**

**VI.-Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y**

**VII.-Adquirir, operar y administrar sus propios medios de la comunicación.**

La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la Nación y combatir toda forma de discriminación.

Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.

El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.

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

El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.

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.

El varón y la mujer son iguales ante la ley...

**ARTÍCULO 18.-** Sólo por delito que merezca...

Los gobiernos...

Los gobernadores...

La Federación...

Los reos de nacionalidad...

Los indígenas podrán purgar sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de readaptación social.

**ARTÍCULO 26.-** El Estado organizará...

Los fines del proyecto...

La ley facultará al Ejecutivo...

La legislación correspondiente establecerá los mecanismos necesarios para que en los planes y programas de desarrollo se tomen en cuenta a las comunidades y

del artículo 116; de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

**“ARTÍCULO 4.-** La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas, que son aquéllos que descienden de poblaciones que habitaban en el país al iniciarse la colonización y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado mexicano, para:

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

II.-Aplicar sus sistemas normativos en la regulación y solución de conflictos internos, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, en particular, la dignidad e integridad de las mujeres; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado;

pueblos indígenas en sus necesidades y sus especificidades culturales. El Estado les garantizará su acceso equitativo a la distribución de la riqueza nacional....

**ARTÍCULO 53.-** La demarcación territorial...

Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional....

Para la elección...

**ARTÍCULO 73.-** El Congreso tiene facultad:

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;

**ARTÍCULO 115.-** Los Estados adoptarán...

V. Los municipios...

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 ubicados 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.

**VI. Cuando dos o más centros urbanos...**

**VII. El Ejecutivo Federal y los gobernadores...**

**VIII. Las leyes de los estados...**

**IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y 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.**

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

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 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 este derecho.

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.

**ARTÍCULO 116.-** El poder público de los estados...

II. El número de representantes...

Los diputados de las legislaturas...

En la legislación electoral...

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."

Una vez que el Presidente Vicente Fox presentó al Congreso la propuesta de la COCOPA para su discusión, la Comandancia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, después de hacer un recorrido por diversos estados del país, y con el apoyo del Congreso Nacional Indígena celebrado en Nurío, Michoacán, en marzo de 2001, arribó a la ciudad de México con el fin de solicitar hablar ante el Congreso de la Unión, y de esta forma pedir la aprobación de la propuesta presentada por el Presidente Vicente Fox.

El día 28 de marzo de 2001 integrantes de la Comandancia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional se presentaron ante el H. Congreso de la Unión para hablar desde la tribuna, la votación que se dio en días anteriores para aprobar que se les diera permiso para presentarse en el Poder legislativo causó mucha controversia, ya que el Partido Acción Nacional votó en contra, mientras la mayoría de los legisladores del Partido Revolucionario Institucional y del Partido de la Revolución Democrática votaron a favor, ganando por mayoría muy cerrada.

La Comandante Esther fue la primera en dirigir sus palabras a los legisladores, y parte de su discurso lo utilizó para hacer la defensa de la iniciativa de Reforma Constitucional de la COCOPA, esgrimiendo las razones por las cuales considera



que la misma permitiría una nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas del país, y muy en concreto como beneficiaría a la mujer indígena la aprobación de la misma.

A continuación se transcribe parte del discurso de la Comandante Esther del 28 de marzo de 2001.

“En este Congreso hay varias fuerzas políticas y cada una de ellas se agrupa y trabaja con plena autonomía; sus modos de tomar acuerdos y las reglas de su convivencia interna pueden ser vistos con aprobación ó reprobación, pero son respetados y a nadie se persigue por ser de una u otra fracción parlamentaria, por ser de derecha, de centro o de izquierda.

“En el momento en que es preciso, todos se ponen de acuerdo y se unen para conseguir algo que consideran que es bueno para el país.

“Si no se ponen de acuerdo todos, entonces la mayoría toma el acuerdo y la minoría acepta y trabaja según el acuerdo de la mayoría. Los legisladores son de un partido político, de una cierta orientación ideológica y son al mismo tiempo legisladores de todos los mexicanos y mexicanas sin importar a qué partido político pertenezca alguien o que idea tenga.

“Así es el México que queremos 106 zapatistas; uno, donde los indígenas seamos indígenas y mexicanos; uno, donde el respeto a las diferencias se balanceen con el respeto a lo que nos hace iguales; uno, donde las diferencias no sean motivo de muerte, cárcel, persecución, burla, humillación, racismo; uno, donde siempre se tenga presente que, formada por diferencias, la nuestra es una nación soberana e independiente, y no una colonia donde abundan los saqueos, las arbitrariedades y las vergüenzas; uno, en donde en los momentos definitorios de nuestra Historia, todas y todos pongamos por encima de nuestras diferencias lo que tenemos en común, es decir, el ser mexicanos.

“El actual es uno de esos momentos históricos, en este Congreso no mandan ni el Ejecutivo Federal ni los Zapatistas, tampoco mandan en él ningún partido político, el Congreso de la Unión está formado por diferentes pero todos tienen en común el ser Legisladores y la preocupación por el bienestar nacional.

“Esa diferencia y esa igualdad enfrentan ahora un tiempo que les da la oportunidad de ver muy adelante y en la hora actual vislumbrar la hora venidera; llegó la hora de nosotras y nosotros los indígenas mexicanos y estamos pidiendo que se nos reconozcan nuestras diferencias y nuestro ser mexicanos.

“Afortunadamente para los pueblos indios y para el país, un grupo de Legisladores, como ustedes, elaboró una Iniciativa de Reformas Constitucionales

que cuida tanto el reconocimiento de los indígenas, como el mantener y reforzar con ese reconocimiento la soberanía nacional.

“Esa es la iniciativa de Ley de la COCOPA, llamada así porque fueron los miembros de la Comisión de Concordia y Pacificación del Congreso de la Unión, diputados y senadores, los que la hicieron, No ignoramos que esta iniciativa de Ley COCOPA ha recibido algunas críticas.

“Durante 4 años se dio un debate que ninguna iniciativa de ley ha tenido a lo largo de la historia de la Legislatura Federal en México y en este debate, todas las críticas fueron puntualmente refutadas por la teoría y la práctica. Se acusa esta propuesta de balcanizar el país y se olvida que el país ya está dividido: un México que produce las riquezas, otro que se apropia de ellas y otro que es el que debe tender la mano para recibir la limosna.

“En este país fragmentado, vivimos los indígenas condenados a la vergüenza de ser el color que somos, la lengua que hablamos, el vestido que nos cubre, la música y la danza que hablan nuestras tristezas y alegrías, nuestra historia, se acusa esta propuesta de crear reservas indias y se olvida que de por sí los indígenas estamos viviendo apartados, separados de los demás mexicanos y además en peligro de extinción.

“Se acusa esta propuesta de promover un sistema legal atrasado y se olvida que el actual solo promueve la confrontación, castiga al pobre y le da impunidad al rico, condena a nuestro color y convierte en delito nuestra lengua; se acusa esta propuesta de crear excepciones en el quehacer político y se olvida que en el afán el que gobierna no gobierna sino que convierte su puesto público en fuente de riqueza propia y se sabe impune e intocable mientras no acabe su tiempo en el cargo.

“De todo esto y de más cosas, hablarán más detalladamente los hermanos y hermanas indígenas que me seguirán en el uso de la palabra, Yo quiero hablar un poco de eso que critican a la Ley COCOPA porque legaliza la discriminación y la marginación de la mujer indígena.

“Señores y señoras diputados y diputadas, senadores y senadoras: quiero explicarles la situación de la mujer indígena que vivimos en nuestras comunidades, hoy que según esto está garantizado en la Constitución el respeto a la mujer.

“La situación es muy dura, desde hace muchos años hemos venido sufriendo el dolor, el olvido, el desprecio, la marginación y la opresión. Sufrimos el olvido porque nadie se acuerda de nosotras, nos mandaron a vivir hasta en el rincón de las montañas del país para que allá no llegue nadie a visitarnos, a vernos como vivimos.

“Mientras no contamos con los servicios de agua potable, luz eléctrica, escuela, vivienda digna, carreteras, clínicas, menos hospitales. Mientras muchas de nuestras hermanas mujeres, niños y ancianos mueren de enfermedades curables, desnutrición y de parto, porque no hay clínicas ni hospitales donde se atiendan. Sólo en la ciudad, donde viven los ricos, sí tienen hospitales con buena atención y tienen todos los servicios; para nosotras, aunque haya en la ciudad, no nos beneficia para nada porque no tenemos dinero, no hay manera como trasladar, si lo hay ya no llegamos a la ciudad, en el camino regresamos ya muerto.

“Principalmente las mujeres, son ellas las que sienten el dolor del parto, ellas ven morir sus hijos en sus brazos por desnutrición, por falta de atención, también ven sus hijos descalzos, sin ropa porque no alcanza el dinero para comprarles, porque son ellas las que cuidan sus hogares, ven que les hace falta para su alimentación.

“También cargan su agua de dos a tres horas de camino con cántaros y cargando a su hijo y lo hacen todo lo que hacen dentro de la cocina. Desde muy pequeñas empezamos a trabajar en cosas sencillas, ya grandes salen a trabajar en el campo, a sembrar, limpiar y cargar niños.

“Mientras los hombres se van a trabajar en las fincas cafetaleras y cañeras para conseguir un poco de dinero para poder sobrevivir con su familia, a veces ya no regresan porque se mueren de enfermedad, no da tiempo para regresar en su

casa o si regresan, regresan enfermos, sin dinero, a veces ya muertos, así queda con más dolor la mujer porque queda sola cuidando a sus hijos.

“También sufrimos el desprecio y la marginación desde que nacimos, porque no nos cuidan bien. Porque somos niñas, piensan que nosotras no valemos, no sabemos pensar, ni trabajar, como vivir nuestra vida, por eso muchas de las mujeres somos analfabetas, porque no tuvimos la oportunidad de ir a la escuela. Ya cuando estamos un poco grandes, nuestros padres nos obligan a casarnos a la fuerza, no importa si no queremos, no nos toman consentimiento, abusan de nuestra decisión, a nosotras como mujeres nos golpean, nos maltratan por nuestros propios esposos o familiares, no podemos decir nada porque nos dicen que no tenemos derecho de defendernos.

“A nosotras las mujeres indígenas nos burlan los ladinos y los ricos por nuestra forma de vestir, de hablar nuestra lengua, nuestra forma de rezar y de curar y por nuestro color que somos el color de la tierra que trabajamos, siempre en la tierra, porque en ella vivimos.

“También no nos permiten nuestra participación en otros trabajos, nos dicen que somos cochinas, que no nos bañamos por ser indígenas. Nosotras las mujeres indígenas no tenemos las mismas oportunidades que los hombres, los que tienen todo el derecho de decidir de todo, sólo ellos tienen el derecho a la tierra y la

mujer no tiene derecho, como que no podemos trabajar también la tierra y como que no somos seres humanos, sufrimos la desigualdad.

“Toda esta situación los malos gobiernos nos enseñaron, las mujeres indígenas no tenemos buena alimentación, no tenemos vivienda digna, no tenemos ni un servicio de salud, ni estudio, no tenemos proyecto para trabajar, así sobrevivimos en la miseria, esta pobreza es por el abandono del gobierno que nunca nos ha hecho caso como indígenas y no nos han tomado en cuenta, nos han tratado como cualquier cosa; dice que nos manda apoyo, como PROGRESA, pero ellos lo hacen con intención para destruirnos y dividimos. Así es de por sí la vida y la muerte de nosotras las mujeres indígenas, y nos dicen que la Ley COCOPA va a hacer que nos marginen, es la ley de ahora la que permite que nos marginen y que nos humillen.

“Por eso nosotras nos decidimos a organizar para luchar como mujer zapatista, para cambiar la situación porque ya estamos cansadas de tanto sufrimiento sin tener nuestros derechos.

“No les cuento todo esto para que nos tengan lastima o nos vengán a salvar de esos abusos, nosotras hemos luchado por cambiar eso y lo seguiremos haciendo, pero necesitamos que se reconozca nuestra lucha en las leyes, porque hasta ahora no está reconocida, sí está pero sólo como mujeres y ni siquiera ahí está cabal.

“Nosotras, además de mujeres, somos indígenas y así no estamos reconocidas. Nosotras sabemos cuáles son buenos y cuáles son malos los usos y costumbres: malas son de pegar y golpear a la mujer, de venta y compra, de casar a la fuerza, sin que ella quiera, de que no puede participar en asamblea, de que no puede salir de su casa. Por eso queremos que se aprueba la Ley de Derechos y Cultura Indígena, es muy importante para nosotras las mujeres indígenas de todo México. Va a servir para que seamos reconocidas y respetadas como mujer e indígena que somos.

“Eso quiere decir que queremos que sea reconocida nuestra forma de vestir, de hablar, de gobernar, de organizar, de rezar, de curar; nuestra forma de trabajar en colectivas, de respetar la tierra y de entender la vida, que es la naturaleza que somos parte de ella.

“En esta ley están incluidos nuestros derechos como mujer, que ya nadie puede impedir nuestra participación, nuestra dignidad e integridad de cualquier trabajo, igual que los hombres.

“Por eso queremos decirles para todos los diputados y senadores, para que cumplan con su deber, sean verdaderos representantes del pueblo. Ustedes dijeron que iban a servir al pueblo, que van a hacer leyes para el pueblo. Cumplan sus palabras, lo que se comprometieron al pueblo.



“Es el momento de aprobar la iniciativa de Ley de la COCOPA. Los que votaron a favor de ustedes y los que no, pero que también son pueblos, siguen sedientos de paz, de justicia, de hambre.

“Ya no permitan que nadie ponga en vergüenza nuestra dignidad, se los pedimos como mujeres, como pobres, como indígenas y como zapatistas.

“Señoras y señores legisladoras y legisladores: Ustedes han sido sensibles a un clamor que no es sólo de los zapatistas ni sólo de los pueblos indios, sino de todo el pueblo de México; no sólo de los que son pobres como nosotros, también de gente que vive con acomodo. Su sensibilidad como legisladores permitió que una luz alumbrara la oscura noche en que los indígenas nacemos, crecemos, vivimos y morimos. Esa luz es el diálogo.

“Estamos seguros de que ustedes no confunden la justicia con la limosna y que han sabido reconocer en nuestra diferencia la igualdad que como seres humanos y como mexicanos compartimos con ustedes y con todo el pueblo de México.”

Este discurso tan emotivo e inteligente sintetiza de forma clara los beneficios que traería la aprobación de la propuesta de la COCOPA, y también señala en forma comparativa que el Estado mexicano no se fragmentaría por la aprobación de una reforma que permita la construcción de la autonomía indígena, ni que con esto se atente contra la soberanía del país, sino que por el contrario, como pasa en el

Congreso de la Unión donde existen distintas fuerzas políticas que trabajan con autonomía, se pueden llegar a acuerdos que beneficien al país.

Después de muchas discusiones, el Senado de la República envió un proyecto aprobado a la Cámara de Diputados, misma que aprobó la propuesta, por lo que de acuerdo al artículo 135 Constitucional se requería que la mayoría de las legislaturas de los estados aprobaran la misma, hecho que ocurrió el 12 de julio de 2001, de esta forma y de conformidad con referido artículo 135, el Congreso realizó el conteo de votos aprobando aceptando que la mayoría de los Estados habían aprobado los cambios, y finalmente el 14 de agosto de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma, entrando en vigor al día siguiente.

El cuadro que a continuación presentamos muestra las comparaciones y opiniones respecto a la iniciativa presentada por el Ejecutivo en diciembre de 2000 y la reforma aprobada y publicada el 14 de agosto de 2001.

Iniciativa enviada por el titular del Ejecutivo en diciembre del año 2000	Dictamen aprobado por el Congreso de la unión y por la mayoría de las legislaturas de los Estados en julio de 2001	Observaciones
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	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:	La propuesta de la Cocopa (que es la misma que envió el Ejecutivo en diciembre) contempla cambios a los artículos: 4, 18, 26, 53,

<p>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 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>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>73, 115 y 116, por lo que la iniciativa aprobada es mucho más reducida.</p>
	<p><b>Artículo 1°</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>Queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social, las</p>	<p>Se incorporó como garantía individual el derecho a no ser discriminado, misma que no se incluye en la iniciativa del Ejecutivo</p>

	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.	federal por no ser algo acordado en las mesas de San Andrés y por no ser un tema particularmente indígena. Desde mi punto de vista resultó muy atinada, ya que era necesario que constara en la Constitución la política de no discriminación aunque no especificó la prohibición de discriminación por preferencias sexuales, la cual hubiera completado estos cambios.
<b>Artículo</b>	4° <b>Artículo</b> 2° La nación mexicana es única e indivisible.	Esta frase, más que garantizar una unidad o indivisibilidad, expresa el temor infundado de que a partir del reconocimiento de derechos a los pueblos indígenas se propiciaría la fragmentación de la República.
La nación mexicana 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 y antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos, y que cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.	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 iniciativa del Ejecutivo retoma una parte del inciso b) del artículo 1° del Convenio 169, que es derecho vigente. En la iniciativa aprobada se eliminó la parte que señala que los indígenas son aquellos que habitaban el país antes de que se establecieran las fronteras de los Estados Unidos Mexicanos. Desde mi punto de vista no existe problema alguno en eliminar dicho párrafo, pues con decir que son aquellos que habitaban en el territorio actual del país antes de la

		colonización, se está protegiendo a los pueblos indígenas de México.
	La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.	Principio de autoadscripción contenido en el Convenio 169 de la OIT que precisa los sujetos a quienes tutela la norma.
	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.	En el dictamen del Senado se incorpora innecesariamente el concepto de comunidades, pues la iniciativa del Ejecutivo reconoce al pueblo indígena como sujeto de derecho y a las comunidades como integrantes del mismo.
	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.	Se remite a las legislaturas de los estados la atribución para determinar las formas en la que se reconocerá la autonomía a estos pueblos. Esto significa que la autonomía pasa a ser materia local y queda a criterio de los estados dicho reconocimiento, tomando como base los criterios etnolingüísticos y de asentamiento físico. Con esto se limita un derecho que por su naturaleza, debería ser consagrado por la ley fundamental, Si la Constitución no define y reconoce esto, los derechos colectivos de los pueblos indígenas siguen sin existir a pesar

		de estar reconocidos como derechos humanos en el ámbito internacional y en el artículo 5º del convenio 169.
Los pueblos indígenas tienen el derecho a la libre determinación y, como expresión de ésta, a la autonomía como parte del Estado Mexicano para:	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 de organización social, económica, política y cultural;	I. Decidir sus formas internas de convivencia y organización social, económica, política y cultural.	
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; sus procedimientos, juicios y decisiones serán convalidados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.	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.	En un régimen constitucional como el nuestro, es innecesario incorporar en un texto constitucional, disposiciones que confirmen la sujeción a los principios constitucionales.  En cuanto a la convalidación el dictamen omite la obligación del Poder Judicial de convalidar las resoluciones emitidas por las autoridades internas de los pueblos indígenas, remitiendo su validación a lo dispuesto en la ley, cuando no existe ningún ordenamiento en ese sentido. Por esta razón, resulta evidente y necesaria la creación de una Ley Federal en materia indígena que regule dichos

		procedimientos.
<p>III. Elegir a sus autoridades y ejercer sus formas de gobierno interno de acuerdo a sus normas en los ámbitos de su autonomía, garantizando la participación de las mujeres en condiciones de equidad;</p>	<p>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.</p>	<p>Se reitera innecesariamente el respeto a la soberanía de los estados y al pacto federal, cuando es la forma de gobierno ya establecida en la Constitución. Expresión que reitera los temores hacia la autonomía de los pueblos indígenas.</p>
<p>IV. Fortalecer su participación y representación políticas de acuerdo con sus especificidades culturales;</p>	<p>V. Conservar y mejorar el hábitat y preservar la integridad de sus tierras en los términos establecidos en esta Constitución.</p>	<p>Más que otorgar un derecho se establece como obligación a las comunidades y pueblos indígenas el deber de conservar y preservar el hábitat, sin el reconocimiento de ningún derecho y como si no fuera una obligación de todos los mexicanos hacerlo.</p>
<p>V. Acceder de manera colectiva al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, entendidos éstos como la totalidad del hábitat que los pueblos indígenas usan u ocupan, salvo aquellos cuyo dominio directo corresponde a la Nación;</p>	<p>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.</p>	<p>Al negar a los pueblos indígenas el derecho colectivo al uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios se está negando el reconocimiento previo a la pluriculturalidad de la nación. El dictamen omite el derecho de los pueblos al acceso colectivo del uso y disfrute de los recursos naturales de sus tierras y territorios, dejando sólo la posibilidad para un uso y disfrute "preferente" de los lugares que habitan y</p>

		ocupan las comunidades. Del mismo modo señala que las comunidades podrán asociarse en términos de ley, sin señalar la misma.
VI. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que configuren su cultura e identidad, y	IV. Preservar y enriquecer sus lenguas, conocimientos y todos los elementos que constituyan su cultura e identidad.	
	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.	Una mejor remunicipalización daría como resultado no solo representantes indígenas ante los Ayuntamientos sino Presidentes Municipales indígenas electos por los mismos indígenas.
Para garantizar el acceso pleno de los pueblos indígenas a la jurisdicción del Estado, en todo los juicios y procedimientos que involucren individual o colectivamente a indígenas, se tomarán en cuenta sus prácticas jurídicas y especificidades culturales, respetando los preceptos de esta Constitución. Los indígenas tendrán, en todo tiempo el derecho de ser asistidos por intérpretes y defensores, particulares o de oficio, que tengan conocimiento de sus lenguas y culturas.	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	En la iniciativa del Ejecutivo se reconocen las prácticas jurídicas de los pueblos indígenas, mientras que el dictamen no da un status jurídico a las costumbres y especificidades culturales. Es positivo que se reconozca en la Constitución el derecho a intérpretes y traductores con conocimiento de la cultura, además de la lengua. No obstante que ya se dispuso en el quinto párrafo, en este apartado se reitera la atribución a las constituciones y leyes estatales para reglamentar la forma en la cual podrá ejercerse la



	<p>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.</p>	<p>libredeterminación y establecer sus características. No se reconoce a los pueblos indígenas como sujetos de derecho sino como objetos de atención por los órganos del Estado y por tanto, se impide su ejercicio al derecho reconocido de autonomía..</p>
<p>El Estado establecerá las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los pueblos indígenas y su desarrollo integral; las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con dichos pueblos.</p> <p>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.</p>	<p><b>B.</b> La Federación, los Estados y los Municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier práctica discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.</p> <p>Para abatir las carencias y rezagos que afectan a pueblos y comunidades indígenas, dichas autoridades, tienen la obligación de:</p>	<p>Se repite la obligación de los estados y municipios para determinar los mecanismos políticos e institucionales que protejan los derechos y el desarrollo de los pueblos indígenas.</p>
	<p><b>I.</b> 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</p>	

	<p>las asignaciones presupuestales que las comunidades administrarán directamente para fines específicos.</p>	
<p>La Federación, los estados y los municipios deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias y con el concurso de los pueblos indígenas, promover su desarrollo equitativo y sustentable y la educación bilingüe e intercultural. Asimismo, deberán impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación y combatir toda forma de discriminación.</p> <p>...Las autoridades educativas federales, estatales y municipales, en consulta con los pueblos indígenas, definirán y desarrollarán programas educativos de contenido regional, en los que reconocerán su herencia cultural.</p>	<p>II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la educación básica, la capacitación productiva y la educación media superior y superior. Establecer un sistema de becas para los estudiantes indígenas en todos los niveles. Definir y desarrollar programas educativos de contenido regional que reconozcan la herencia cultural de sus pueblos, de acuerdo con las leyes de la materia y en consulta con las comunidades indígenas. Impulsar el respeto y conocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.</p>	<p>El dictamen no otorga ningún derecho sustantivo en materia educativa a los pueblos indígenas sino que nuevamente incorpora como obligación del Estado garantizar e incrementar la educación, que es de por sí ya una obligación, con lo cual se limitan los derechos colectivos de los pueblos indígenas, ya que no se reconoce su diferencia cultural. Por otro lado, se condiciona este derecho a la sujeción de las leyes. En lo general, este apartado B. refleja más que un reconocimiento de derechos un programa de asistencia social que por técnica jurídica no debiera estar en la Constitución, sino en los planes y programas de desarrollo y que además, son ya obligaciones del Estado, de acuerdo con las garantías individuales ya establecidas en la Constitución.</p>
	<p>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</p>	

	mediante programas de alimentación, en especial para la población infantil.	
	IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios sociales básicos.	
	V. Propiciar la incorporación de las mujeres indígenas al desarrollo, mediante el apoyo a los proyectos productivos, la protección de su salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.	
VII. Adquirir, operar y administrar sus propios medios de comunicación	VI. Extender la red de comunicaciones que permita la integración de las comunidades, mediante la construcción y ampliación de vías de comunicación y telecomunicación. Establecer condiciones para que los pueblos y las comunidades indígenas puedan adquirir, operar y administrar medios de comunicación, en los términos que las leyes de la materia determinen.	
	VII. Apoyar las actividades productivas y el desarrollo sustentable de las comunidades indígenas mediante acciones que permitan alcanzar la suficiencia de sus ingresos económicos, la aplicación de estímulos para las inversiones	

	públicas y privadas que propicien la creación de empleos, la incorporación de tecnologías para incrementar su propia capacidad productiva, así como para asegurar el acceso equitativo a los sistemas de abasto y comercialización.	
El Estado impulsará también programas específicos de protección de los derechos de los indígenas migrantes, tanto en el territorio nacional como en el extranjero.	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.	Esta reforma en materia de protección a los indígenas migrantes fue mucho más allá que el texto original de la iniciativa, lo que fue un acerto importante.
<b>Artículo 26</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.	IX. Consultar a los pueblos indígenas en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y de los estatales y municipales, y, en su caso, incorporar las recomendaciones y propuestas que realicen. Para garantizar el cumplimiento de las obligaciones señaladas en este apartado, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán las partidas específicas destinadas al cumplimiento de estas obligaciones en los	

<p><b>Artículo 115</b></p> <p>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.</p>	<p>presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas. Sin perjuicio de los derechos aquí establecidos a favor de los indígenas, sus comunidades y pueblos, toda comunidad equiparable a aquéllos tendrá en lo conducente los mismos derechos tal y como lo establezca la ley.</p>	<p>En esta última parte se remite nuevamente a una legislación inexistente, toda vez que señala que toda comunidad equiparable tendrá los mismos derechos como señale la Ley, haciendo más evidente la necesidad de la Ley Indígena.</p> <p>No se incluyó en la reforma aprobada modificaciones en el sentido de otorgar mayor participación a los indígenas en los planes de desarrollo municipal.</p>
<p><b>Artículo 18</b></p> <p>...Los indígenas podrán cumplir sus penas preferentemente en los establecimientos más cercanos a su domicilio, de modo que se propicie su reintegración a la comunidad como mecanismo esencial de</p>	<p><b>Artículo 18</b></p> <p>.... Los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio, a fin de propiciar su reintegración a la comunidad como forma de</p>	<p>Por un lado, no se toma en cuenta las características culturales de los pueblos indígenas por la importancia que para ellos tiene la reintegración a su comunidad. Por otro lado, nuevamente se</p>

readaptación social.	readaptación social.	condiciona este derecho a los casos y con las condiciones que establezca la ley.
<b>Artículo 53</b> ...Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales y las circunscripciones electorales plurinominales, deberá tomarse en cuenta la ubicación de los pueblos indígenas, a fin de asegurar su participación y representación políticas en el ámbito nacional.	<b>Artículo tercero. (Transitorio)</b> Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política.	Un derecho que resulta de gran relevancia para los pueblos indígenas en cuanto a su participación política se desplaza a un artículo transitorio el cual tiene una vigencia temporal y el cual podrá o no ser aplicado.
<b>Artículo 73</b> ...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;		
<b>Artículo 115</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	<b>Artículo 115</b> Fracción III Último párrafo Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.	Se remite nuevamente a una Ley inexistente, lo que denota nuevamente la creación de una Ley Federal que norme lo anterior.a

federales, que se destinen al desarrollo social;

IX. Se respetará el ejercicio de la libre determinación de los pueblos indígenas en cada uno de los ámbitos y 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.

...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

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 elección de sus autoridades o representantes y para el ejercicio de sus formas propias de gobierno interno,

<p>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>I. ... 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><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 dos mil.</p>	<p><b>Artículos transitorios</b></p> <p>Artículo primero. El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el <i>Diario Oficial de la Federación</i>.</p> <p>Artículo segundo. Al entrar en vigor estas reformas, el Congreso de la Unión y las Legislaturas de las entidades federativas deberán realizar las adecuaciones a las leyes federales y constituciones locales que procedan y reglamenten lo aquí estipulado.</p> <p>Artículo tercero. Para establecer la demarcación territorial de los distritos uninominales deberá tomarse</p>	<p>Lo señalado por la propuesta de la COCOPA en relación a la reforma del artículo</p>



	<p>en consideración, cuando sea factible, la ubicación de los pueblos y comunidades indígenas, a fin de propiciar su participación política. Artículo cuarto. El titular del Poder Ejecutivo Federal dispondrá que el texto íntegro de la exposición de motivos y del cuerpo normativo del presente decreto, se traduzca a las lenguas de los pueblos indígenas del país y ordenará su difusión en sus comunidades.</p> <p>Dado en la sede del Senado el día 25 de abril del año 2001. Ciudad de México, Distrito Federal.</p>	<p>116 Constitucional referente a la demarcación de los distritos a fin de fomentar la representación de los indígenas, se incluyó en este artículo tercero transitorio, que como resulta evidente le resta importancia a una nueva demarcación territorial.</p>
--	--	--

Después de ser aprobada la reforma por la mayoría de las legislaturas locales y antes de su publicación y entrada en vigor, el licenciado José Murat Casab, así como diversos Presidentes Municipales presentaron ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación una controversia Constitucional, alegando que el conteo de votos de las legislaturas celebrado por el Congreso de la Unión se realizó antes que votaran todas las legislaturas, lo que atentaba contra el ordenamiento Constitucional, además de que la reforma contravenía lo dispuesto en diversos artículos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo como los siguientes:

## **Artículo 6°**

1.- Al aplicar las disposiciones del presente convenio, los gobiernos deberán:

a) Consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;

(...)

2.- Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

Podemos observar que en efecto la reforma constitucional en ningún momento fue puesta a consideración de los pueblos indígenas, y fue rechazada por el Consejo Nacional Indígena, institución representativa de los pueblos indígenas de México, pero lo anterior no puede tomarse en cuenta para mencionar que contraviene la Constitución, toda vez el artículo 133 establece que los tratados internacionales deben estar de acuerdo con la misma, por lo que en nuestro sistema legal darle

#### **4.4 NECESIDAD DE UNA LEY FEDERAL EN MATERIA INDÍGENA**

Si analizamos de manera objetiva la situación que en materia indígena vive nuestro país, podemos desprender que para poder avanzar en materia de reconocimiento de dichos derechos y la obtención de sus resultados positivos, resulta necesario además reconocer los derechos de los pueblos indígenas a través de una Ley Federal en materia indígena, misma que debe establecer los lineamientos principales a seguir en esta materia, y que como consecuencia de la misma deberán seguir las legislaciones de las entidades federativas donde existan núcleos de población indígena.

No es posible adecuar una sola legislación al universo de usos y costumbres empleados por las comunidades indígenas, pero si se puede fijar las pautas en las cuales se deberán regir las leyes estatales mediante el reconocimiento de su autonomía, no entendida esta como la creación de diversos miniestados, sino la autonomía para decidir sus propios planes de vida, principios de protección de sus lenguas maternas, a sus formas de organización y convivencia social, sus propias formas de elección de dirigentes y con un respeto irrestricto a los derechos humanos.

Las circunstancias actuales del país y la globalización que se vive en todo el mundo, exigen la incorporación de acuerdos internacionales que contribuyan al avance y modernización de la legislación nacional y que poco a poco los distintos

países vayan adecuando, equiparando su legislación con miras a lograr una integración ya no solo económica sino jurídica, donde el respeto a los demás y el reconocimiento de sus derechos sean los principales objetivos.

Solo así podremos dar un paso adelante en esta materia, y ser un país que vaya a la vanguardia en la protección de sus pueblos originarios, lo que nos permitiría entrar de buena forma en el siglo XXI y a la modernidad.

La parte más difícil, sin embargo, no radica en la adecuación de dicho Convenio a la legislación nacional, sino en la toma de conciencia que se debe tener en la sociedad en general, pues si no logramos que la población mexicana se de cuenta de la importancia para la vida nacional y el peso histórico y cultural que representan los pueblos indígenas de México, es muy difícil que los resultados buscados se den prontamente.

El fomento al respeto ajeno y la información sobre las diferencias sociales y culturales existentes con dichos pueblos, debe ser piedra angular en la educación que se imparta en el país, de esta forma pasaríamos de la visión racista y paternalista que se ha venido dando, a una visión de respeto y fomento de las distintas culturas que conforman la Nación Mexicana, haciendo de México un país más rico y preparado para su futuro.

Pudimos observar en el análisis a la reforma aprobada, que en algunas partes de la misma remite a una Ley inexistente, la fracción IX del apartado B del artículo 2º Constitucional señala que sin perjuicio de los derechos 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, misma que no existe, por lo que es evidente que la misma reforma establece la necesidad de una Ley Federal en esta materia.

Asimismo, el artículo 18 Constitucional aprobado señala que los sentenciados, en los casos y condiciones que establezca la ley, podrán cumplir sus penas en los centros penitenciarios más cercanos a su domicilio a fin de propiciar su reintegración, lo que desde mi punto de vista más que incluirse en un código debe establecerse en la Ley Federal, cuando dichos sentenciados pertenezcan a dicho fuero.

El artículo 115 aprobado, aún cuando fue poco reformado también establece que las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos que para los efectos prevenga la ley, lo que de nueva cuenta denota la importancia que tendría para tal efecto la Ley Federal en Materia Indígena.

De esta forma se dará un paso adelante, y si los legisladores se esmeran en aprobar una Ley con la que estén de acuerdo las distintas fracciones

## CONCLUSIONES

1.- El Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre poblaciones indígenas y tribales en países independientes, es un acuerdo internacional firmado y ratificado por México, que contiene normas que establecen los derechos que deben gozar las comunidades indígenas de los países, y las medidas que los Estados deberán adoptar respecto a la protección de los mismos. Los principales objetivos del Convenio son el respeto a la cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad propia, lo que constituye la premisa fundamental para la existencia perdurable de los pueblos indígenas, contrario a lo establecido por el Convenio 107, antecedente del 169, el cual iba encaminado a la integración y asimilación de dichos pueblos. El Convenio 169 fue firmado y ratificado por México, cumpliéndose todos los requisitos de ley para que el mismo tuviera obligatoriedad en el país.

En noviembre de 1999, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación emitió una tesis jurisprudencial que otorga mayor jerarquía normativa a los tratados internacionales firmados por México que a las Leyes Federales, basándose en que los compromisos internacionales son asumidos por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, lo que aclara el porqué de la interpretación constitucional, que en mi opinión fue muy acertada.

2.- Mediante el estudio de la legislación mexicana, y específicamente de las Constituciones de México, quedó demostrado que nunca existió un ordenamiento que protegiera los derechos de los pueblos indígenas del país, ni que reconociera el papel fundamental que los mismos tenían en el desarrollo de un Estado pluricultural. Así fue hasta 1992, con la reforma al artículo 4º Constitucional, cuando comenzó a gestarse una nueva relación del Estado con los pueblos indígenas que habitan en el territorio nacional, pero la misma resultó ineficaz al no modificar de fondo la estructura jurídica que protegiera los derechos de los pueblos indios, ni se creó un ordenamiento que regulara la reforma.

3.- Con el levantamiento armado en el Estado de Chiapas en enero de 1994, se aceleraron los cambios en materia de derechos indígenas, lo que trajo como consecuencia que en algunos Estados de la República como Oaxaca, Quintana Roo y Chiapas se reformaron las constituciones con el fin de mejorar las condiciones de las comunidades indígenas que habitan en sus territorios, por lo que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedó rezagada respecto a dichos ordenamientos.

4.- El 16 de febrero de 1996 se firmaron en San Andrés Larrainzar los acuerdos sobre derecho y cultura indígena entre el Ejército Zapatista de Liberación Nacional y el Gobierno Federal, mismos que establecen las bases para reconocer los derechos de los pueblos indígenas de México, en tales acuerdos se basó la iniciativa de reforma constitucional presentada por la Comisión de Concordia y

Pacificación ante el H. Congreso de la Unión, misma que fue rechazada primeramente por el Ejecutivo y por el Partido Acción Nacional por considerar que tenía errores jurídicos y que mencionaba situaciones que no se habían pactado en San Andrés Larrainzar, por lo que durante muchos meses no tuvo apoyo en las Cámaras, por esa razón, el propio doctor Ernesto Zedillo, entonces Presidente de México, presentó un proyecto de reforma constitucional que variaba respecto al proyecto de la Comisión de Concordia y Pacificación, inclusive el Partido Acción Nacional hizo un proyecto particular que variaba de los dos anteriores, dando como resultado que ninguno de los proyectos fuera aprobado en el H. Congreso de la Unión.

5.- En diciembre del año 2000, y dado el cambio del poder ejecutivo, el nuevo Presidente de México Vicente Fox presentó ante el H. Congreso el proyecto de reforma Constitucional de la Comisión de Concordia y Pacificación, defendiendo el mismo por ser el que basado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, señala los derechos que los pueblos originarios deberán gozar.

La iniciativa original presentada ante el Congreso contenía modificaciones a los artículos 4º, 18, 26, 53, 73, 115 y 116 de nuestra Carta Magna, que van encaminadas al reconocimiento del derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas y a la autonomía como parte del Estado Mexicano, que se les tome en cuenta en los planes y programas de desarrollo del Estado, la modificación de las demarcaciones territoriales de los distritos uninominales y las circunscripciones



electorales plurinominales, a fin de asegurar su participación y representación políticas, así como una nueva relación entre las comunidades indígenas con la Federación, los Estados y los Municipios, entre otros derechos.

La Comandancia del Ejército Zapatista de Liberación Nacional, después de una intensa visita a diversos Estados de la República, así como su participación en el Congreso Nacional Indígena celebrado en la comunidad purépecha de Nurío, Michoacán, en marzo de 2001, arribó a la Ciudad de México con el fin de hablar ante el Congreso y convencer a los legisladores de aprobar la iniciativa de la Comisión de Concordia y Pacificación retomada por el Presidente Vicente Fox, por lo que después de intensas discusiones les fue permitido el uso de la palabra a diversos comandantes, permitiendo que la sociedad en general se interesara más en el debate sobre la reforma constitucional en materia indígena.

6.- El Senado de la República aprobó un proyecto de reformas constitucionales y lo remitió a la Cámara de Diputados, misma que aceptó por mayoría la propuesta, por lo que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 135 Constitucional se requería que la mayoría de las legislaturas de los estados aprobaran la misma, hecho que ocurrió el 12 de julio de 2001, aún cuando los Estados con mayor población indígena votaron en contra de la misma.

Una vez realizado el conteo de los votos de las legislaturas de los Estados por el Congreso de la Unión, el 14 de agosto de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la

Federación la reforma aprobada, misma que entró en vigor al día siguiente, variando respecto a la propuesta original presentada por el Presidente Vicente Fox, en aspectos como la representación de las comunidades indígenas ante los congresos locales y federal que no se integró en la reforma, la autonomía y el reconocimiento de las etnias indígenas a nivel Constitucional que se remitió a las Constituciones locales, además de recortar y poner candados en el reconocimiento de sus derechos.

7.- Si bien es cierto que la reforma contiene cambios de importancia en materia indígena, la misma quedó retrasada respecto a las legislaciones que en esa materia existen en algunas entidades federativas, en las que se da mucho más reconocimiento y respeto a la forma de aplicación de los sistemas normativos empleados por los indígenas, por lo que en mi opinión se tendrá que valorar en el Congreso de la Unión la importancia de realizar una reforma a la reforma, que otorgue mayores derechos y oportunidades de desarrollo a esos pueblos.

8.- La reforma remite en algunas de sus partes a una Ley que deberá expedirse, como es el caso de la fracción IX del apartado B del artículo 2º Constitucional, que señala que sin perjuicio de los derechos 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, misma que no existe, por lo que es evidente que la misma reforma establece la necesidad de una Ley Federal en esta materia.

Asimismo, el artículo 18 Constitucional aprobado señala que 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, lo que desde mi punto de vista más que incluirse en un código debe establecerse en la Ley Federal, tratándose de los reos de dicho fuero.

El artículo 115 aprobado, también establece que las comunidades indígenas dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos que para los efectos prevenga la ley, lo que de nueva cuenta denota la importancia que tendría para tal efecto la Ley Federal en Materia Indígena, sin detrimento de lo que dispongan también las leyes reglamentarias municipales y de los estados.

**9.-** Por lo anterior, resulta evidente que la reforma constitucional debe completarse con una Ley Federal en Materia Indígena a la que la misma reforma remite, por lo que el Congreso de la Unión deberá discutir dicha Ley, siendo importante que la misma sea aprobada no solo por la mayoría, sino que estén de acuerdo con ella todos los partidos políticos, buscando así una mayor negociación y consenso en el texto que se apruebe.

**10.-** A su vez, cada Estado del país tendrá que crear las normas propias a los diferentes pueblos indígenas que habiten en su territorio, conforme a las normas establecidas a nivel Constitucional, pero tomando en cuenta las costumbres propias de los pueblos indios.

Solo de esta forma, con la aprobación de una la Ley Federal en Materia Indígena, se dará un logro importante en la nueva relación entre Gobierno, sociedad y pueblos indios, que será el principio de una nueva etapa histórica de nuestro país.

**11.-** Las legislaciones del país que de una u otra forma toquen aspectos relativos a los derechos indígenas, deberán adecuarse a la Ley Federal en Materia Indígena, así como también el Plan Nacional de Desarrollo debe destinar un capítulo especial para fomentar el desarrollo de las comunidades indígenas de México.

Las Secretarías de Estado, en especial aquellas que destinen recursos para estas comunidades o tengan relación con la protección del medio ambiente y recursos naturales deberán tomar en consideración las tradiciones y cultura de los pueblos indígenas a fin de no interferir en su vida y relación con la naturaleza.

**12.-** Los cambios legislativos en materia indígena deben ir encaminados a la protección de la cultura y desarrollo propio de las comunidades indígenas del país, respetando su identidad social, sus costumbres, tradiciones e instituciones, con el fin de sentar las bases de una nueva relación entre el Gobierno, la sociedad y los pueblos indígenas.

México se encuentra en un momento trascendental, la Ley Federal en Materia Indígena que se apruebe marcará los destinos de millones de mexicanos,

debiendo la misma reivindicar y reconocer los derechos de los indígenas y facilitar su propio desarrollo.

Dichos cambios modificarán paulatinamente la concepción que la sociedad tiene respecto de los indígenas, a fin de que se termine con la idea racista y el menosprecio de su cultura, y entremos al entendimiento mutuo y a la admiración y respeto de la cultura de los pueblos indígenas de México.

## **ANEXO. I**

### **ACUERDOS DE SAN ANDRÉS (FORMALIZADOS EL 16 DE FEBRERO DE 1996)**

#### **ACUERDOS DEL GOBIERNO FEDERAL Y EL EJÉRCITO ZAPATISTA DE LIBERACIÓN NACIONAL SOBRE DERECHOS Y CULTURA INDÍGENAS.**

En la segunda parte de la Plenaria Resolutiva del Tema 1 sobre Derechos y Cultura Indígena, y después de las consultas que cada parte realizó, el EZLN y el Gobierno Federal llegaron al siguiente

#### **ACUERDO**

Respecto a los documentos "PRONUNCIAMIENTO CONJUNTO QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN ENVIARÁN A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL", "PROPUESTAS CONJUNTAS QUE EL GOBIERNO FEDERAL Y EL EZLN SE COMPROMETEN A ENVIAR A LAS INSTANCIAS DE DEBATE Y DECISIÓN NACIONAL, CORRESPONDIENTES AL PUNTO 1.4 DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO" Y "COMPROMISOS PARA CHIAPAS DEL GOBIERNO DEL ESTADO Y FEDERAL Y EL EZLN, CORRESPONDIENTES AL PUNTO 1.3 DE LAS REGLAS DE PROCEDIMIENTO", emanados de la primera parte de la Plenaria Resolutiva correspondiente al tema de Derechos y Cultura Indígena:

A.El Gobierno Federal, a través de su delegación, manifiesta su aceptación de dichos documentos.

B.El EZLN, a través de su delegación, manifiesta su aceptación de dichos documentos. En relación con las cuestiones respecto a las cuales formuló, en la sesión del 14 de febrero de 1996 de esta segunda parte de la Plenaria Resolutiva, propuestas de agregados y de sustituciones o eliminaciones en el texto de los mismos, de acuerdo con los resultados de la consulta realizada por el EZLN, expresa lo siguiente:

1. La delegación del EZLN insiste en señalar la falta de solución al grave problema agrario nacional, y en la necesidad de reformar el Artículo 27 Constitucional, que debe retomar el espíritu de Emiliano Zapata, resumido en dos demandas básicas: la tierra es de quien la trabaja, y Tierra y Libertad. (Documento "Propuestas conjuntas que el Gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento": página 11, apartado 5, "Reformas Constitucionales y Legales"; inciso B).
2. Por lo que se refiere al desarrollo sustentable, la delegación del EZLN considera insuficiente que el gobierno indemnice a los pueblos indígenas por los daños ocasionados en sus tierras y territorios, una vez ocasionado el daño. Es necesario desarrollar una política de verdadera sustentabilidad, que preserve las tierras, los territorios y los recursos naturales de los pueblos indígenas, en suma, que contemple los costos sociales de los proyectos de desarrollo. (Documento "Pronunciamiento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión

nacional", página 5, en el subtítulo "Principios de la nueva relación", inciso 2).

3. En lo referente al tema Situación, Derechos y Cultura de la Mujer Indígena, la delegación del EZLN considera insuficientes los actuales puntos de acuerdo. Por la triple opresión que padecen las mujeres indígenas, como mujeres, como indígenas y como pobres, exigen la construcción de una nueva sociedad nacional, con otro modelo económico, político, social y cultural que incluya a todas y a todos los mexicanos. (Documento 3.2 "Acciones y medidas para Chiapas. Compromisos y propuestas conjuntas de los gobiernos del Estado y Federal y el EZLN", página 9).
4. En términos generales la delegación del EZLN considera necesario que, en cada caso, se expliciten los tiempos y plazos en que los acuerdos deben ser llevados a la práctica, y que, para ello, los pueblos indígenas y las autoridades correspondientes deben programar y calendarizar de mutuo acuerdo su instrumentación.
5. Acerca de las garantías de acceso pleno a la justicia, la delegación del EZLN considera que no puede pasarse por alto la necesidad del nombramiento de intérpretes en todos los juicios y procesos que se sigan a los indígenas, asegurando que dichos intérpretes cuenten con la aceptación expresa del procesado y conozcan tanto el idioma como la cultura y el sistema jurídico indígenas.(Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional, correspondientes al punto 1.4 de



las Reglas de Procedimiento, página 6, subtítulo: "Garantías de acceso pleno a la justicia").

6. La delegación del EZLN considera indispensable que se legisle para proteger los derechos de los migrantes, indígenas y no indígenas, dentro y fuera de las fronteras nacionales. (Documento 1, "Pronunciamento conjunto que el Gobierno Federal y el EZLN enviarán a las instancias de debate y decisión nacional", página 5, punto 8, subtítulo: "Proteger a los indígenas migrantes"):
7. A fin de fortalecer los municipios, la delegación del EZLN considera que se requieren compromisos explícitos del gobierno para garantizar su acceso a la infraestructura, capacitación y recursos económicos adecuados. (Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno Federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional correspondientes al punto 1.4 de las Reglas de Procedimiento", página 3).
8. Por lo que se refiere a los medios de comunicación, la delegación del EZLN considera necesario que se garantice el acceso a información veraz, oportuna y suficiente sobre las actividades del gobierno, así como el acceso de los pueblos indígenas a los medios de comunicación existentes, y que se garantice el derecho de los pueblos indígenas a contar con sus propios medios de comunicación (radiodifusión, televisión, teléfono, prensa escrita, fax, radios de comunicación, computadoras y acceso a satélite). (Documento 2 "Propuestas conjuntas que el Gobierno federal y el EZLN se comprometen a enviar a las instancias de debate y decisión nacional

correspondientes al punto 1.4 de las reglas de procedimiento", página 9, punto 8: "Medios de comunicación").

- C) Con relación a las partes de los documentos a las que se refiere el inciso B, ambas delegaciones convienen que, en la oportunidad que identifiquen de común acuerdo durante el diálogo, agotarán los esfuerzos de negociación sobre las mismas.
- D) Las Partes harán llegar a las instancias de debate y decisión nacional y a las instancias que correspondan los tres documentos que se acompañan, mismos que contienen los acuerdos y compromisos alcanzados por las Partes.
- E) Ambas partes asumen el compromiso de enviar el presente resolutivo a las instancias de debate y decisión nacional y a las instancias del estado de Chiapas que correspondan, en el entendido de que los puntos señalados en el inciso B también deberán ser consideradas, por dichas instancias, como materia producto del diálogo.

El presente y los tres documentos que lo acompañan, quedan debidamente formalizados como acuerdos en los términos de las Reglas de Procedimiento y de la Ley para el Diálogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas, y se integran como tales al Acuerdo de Concordia y Pacificación con Justicia y Dignidad.

*16 de febrero de 1996.*

## ANEXO II

### CONVENIO 169 SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES EN PAISES INDEPENDIENTES, 1989 ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO

#### Introducción

*Al adoptar el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales, la 76ª Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, junio 1989) observó que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozan de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población, reconociendo sus aspiraciones a asumir el control de sus propias instituciones, de su forma de vida y de su desarrollo económico.*

El nuevo convenio, que revisa normas anteriores de la OIT, especialmente el Convenio 107 (1957), se aplica a los pueblos indígenas de países independientes cuyas condiciones sociales, culturales y económicas los distinguen de otros sectores de la colectividad nacional y aquellos pueblos de países independientes considerados indígenas por su descendencia.

*Los conceptos básicos del convenio son respeto y participación. Respeto a la cultura, la religión, la organización social y económica y la identidad propia: esto constituye la premisa de la existencia perdurable de los pueblos indígenas y tribales (el Convenio 107 presumía su integración).*

La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá ser considerada como criterio fundamental para determinar los grupos interesados; en otras palabras, ningún Estado o grupo social tiene el derecho de negar la identidad que pueda afirmar un pueblo indígena o tribal. La utilización del término "pueblos" en el nuevo convenio responde a la idea de que no son "poblaciones" sino pueblos con identidad y organización propia. Se aclara que la utilización del término "pueblos" en el nuevo convenio no deberá interpretarse en el sentido de que tenga implicación alguna en lo que atañe a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional. Así se acotó toda interpretación que pudiera ir más allá del ámbito de competencia de la OIT y de sus instrumentos.

Los gobiernos deberán asumir, con la participación de los pueblos interesados, la responsabilidad de desarrollar acciones para proteger los derechos de estos pueblos y garantizar el respeto a su integridad. Deberán adoptarse medidas especiales para salvaguardar las personas, las instituciones, sus bienes, su trabajo, su cultura y su medio ambiente. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculo o discriminación. No deberá utilizarse ninguna forma de fuerza o coacción que viole estos derechos y libertades.

Al aplicar el convenio, los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados cada vez que prevean medidas susceptibles de afectarles directamente y establecer los medios a través de los cuales puedan participar libremente en la adopción de decisiones en instituciones electivas y otros organismos. Asimismo, se reitera que los pueblos indígenas y tribales deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte sus vidas, creencias,

instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Dichos pueblos deberán participar en la formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

*El convenio refuerza las disposiciones que contenía el Convenio 107 respecto de la necesidad de que la legislación nacional y los tribunales tomen debidamente en consideración las costumbres o el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales. Se deberá respetar, por ejemplo, los métodos a los que estos pueblos recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus propios miembros.*

Sin duda, un aspecto especialmente importante del nuevo convenio es el capítulo sobre tierras. El convenio reconoce la relación especial que tienen los indígenas con las tierras y territorios que ocupan o utilizan de alguna otra manera y, en particular, los aspectos colectivos de esa relación. Se reconoce el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, se deberá tomar medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados en utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. Los derechos de estos pueblos a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán

protegerse especialmente, comprendiendo el derecho a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.

El convenio estipula que los pueblos indígenas y tribales no deben ser trasladados de las tierras o territorios que ocupan. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de estos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación. Deberán preverse sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en sus tierras.

El convenio incluye otros aspectos como la contratación y condiciones de empleo, formación profesional, promoción de artesanía e industrias rurales, seguridad social y salud, educación, contactos y cooperación a través de las fronteras.

Al mismo tiempo que la Conferencia adoptó el nuevo convenio, aprobó por unanimidad una resolución que establece medidas a nivel nacional e internacional destinadas a apoyar el cumplimiento de las obligaciones establecidas en el referido convenio. La resolución resalta en este contexto la acción de la OIT.

Ahora se abre un importante proceso de ratificación por parte de los Estados miembros. Al ratificar un convenio, un Estado miembro se compromete a adecuar la legislación nacional y a desarrollar las acciones pertinentes de acuerdo a las disposiciones

contenidas en el convenio. Asimismo, se compromete a informar periódicamente sobre su aplicación y a responder las preguntas, observaciones o sugerencias de la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

El convenio fue ratificado por Noruega, México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay y Perú. Los Congresos Legislativos de Argentina, Austria, Fiji y Honduras lo han aprobado; sin embargo, el registro de su ratificación ante la OIT se encuentra pendiente. En América Latina, el convenio está siendo considerado por los Congresos Legislativos de Brasil, Chile, Ecuador y Guatemala; otros Gobiernos han expresado su interés en ratificarlo.

*El Convenio entró en vigor el 6 de septiembre de 1991, doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de los dos primeros Estados (Noruega y México) fueron registradas. A partir de esa fecha, el Convenio núm. 107 cesó de estar abierto a la ratificación por los Estados miembros. Por lo tanto, el Convenio núm. 107 seguirá vigente sólo para los Estados miembros que, habiéndole ratificado, no ratifiquen el nuevo convenio.*

#### **Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes**

##### **La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:**

---

Convocada en Ginebra por el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, y congregada en dicha ciudad el 7 de junio de 1989, en su septuagésima sexta reunión;

*Observando* las normas internacionales enunciadas en el Convenio y en la Recomendación sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957;

*Recordando* los términos de la Declaración Universal de Derechos Humanos, del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y de los numerosos instrumentos internacionales sobre la prevención de la discriminación;

*Considerando* que la evolución del derecho internacional desde 1957 y los cambios sobrevenidos en la situación de los pueblos indígenas y tribales en todas las regiones del mundo hacen aconsejable adoptar nuevas normas internacionales en la materia, a fin de eliminar la orientación hacia la asimilación de las normas anteriores;

*Reconociendo* las aspiraciones de esos pueblos a asumir el control de sus propias instituciones y formas de vida y de su desarrollo económico y a mantener y fortalecer sus identidades, lenguas y religiones, dentro del marco de los Estados en que viven;

*Observando* que en muchas partes del mundo esos pueblos no pueden gozar de los derechos humanos fundamentalmente en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión;



*Recordando* la particular contribución de los pueblos indígenas y tribales a la diversidad cultural, a la armonía social y ecológica de la humanidad y a la cooperación y comprensión internacionales;

*Observando* que las disposiciones que siguen han sido establecidas con la colaboración de las Naciones Unidas, de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura y de la Organización Mundial de la Salud, así como del Instituto Indigenista Interamericano, a los niveles apropiados y en sus esferas respectivas, y que se tiene el propósito de continuar esa colaboración a fin de promover y asegurar la aplicación de estas disposiciones;

Después de haber decidido adoptar diversas proposiciones sobre la revisión parcial del Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957 (núm. 107), cuestión que constituye el cuarto punto del orden del día de la reunión, y

*Después de haber decidido que dichas proposiciones revistan la forma de un convenio internacional que revise el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957, adopta, con fecha veintisiete de junio de mil novecientos ochenta y nueve, el siguiente Convenio, que podrá ser citado como el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989:*

## **Parte I. Política General**

### **Artículo 1**

#### **1. El presente Convenio se aplica:**

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

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

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

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

## **Artículo 2**

1. Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.
2. Esta acción deberá incluir medidas:
  - a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población;
  - b) que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones;
  - c) que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional, de una manera compatible con sus aspiraciones y formas de vida.

## **Artículo 3**

1. Los pueblos indígenas y tribales deberán gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin obstáculos ni discriminación. Las disposiciones de este Convenio se aplicarán sin discriminación a los hombres y mujeres de esos pueblos.
2. No deberá emplearse ninguna forma de fuerza o de coerción que viole los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos interesados, incluidos los derechos contenidos en el presente Convenio.

#### **Artículo 4**

1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados.
2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados.
3. El goce sin discriminación de los derechos generales de la ciudadanía no deberá sufrir menoscabo alguno como consecuencia de tales medidas especiales.

#### **Artículo 5**

Al aplicar las disposiciones del presente Convenio:

- a) deberán reconocerse y protegerse los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- b) deberá respetarse la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;
- c) deberán adaptarse, con la participación y cooperación de los pueblos interesados, medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.

## **Artículo 6**

1. Al aplicar las disposiciones del presente Convenio, los gobiernos deberán:
  - a) consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente;
  - b) establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole responsables de políticas y programas que les conciernan;
  - c) establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos, y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
2. Las consultas llevadas a cabo en aplicación de este Convenio deberán efectuarse de buena fe y de una manera apropiada a las circunstancias, con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

## **Artículo 7**

1. Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural. Además, dichos pueblos deberán participar en la

formulación, aplicación y evaluación de los planes y programas de desarrollo nacional y regional susceptibles de afectarles directamente.

2. El mejoramiento de las condiciones de vida y de trabajo y del nivel de salud y educación de los pueblos interesados, con su participación y cooperación, deberá ser prioritario en los planes de desarrollo económico global de las regiones donde habitan. Los proyectos especiales de desarrollo para estas regiones deberán también elaborarse de modo que promuevan dicho mejoramiento.
3. Los gobiernos deberán velar porque, siempre que haya lugar, se efectúen estudios, en cooperación con los pueblos interesados, a fin de evaluar la incidencia social, espiritual y cultural y sobre el medio ambiente que las actividades de desarrollo previstas puedan tener sobre esos pueblos. Los resultados de estos estudios deberán ser considerados como criterios fundamentales para la ejecución de las actividades mencionadas.
4. Los gobiernos deberán tomar medidas, en cooperación con los pueblos interesados, para proteger y preservar el medio ambiente de los territorios que habitan.

#### **Artículo 8**

1. Al aplicar la legislación a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse

procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

3. La aplicación de los párrafos 1 y 2 de este artículo no deberá impedir a los miembros de dichos pueblos ejercer los derechos reconocidos a todos los ciudadanos del país y asumir las obligaciones correspondientes.

#### **Artículo 9**

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

#### **Artículo 10**

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

## **Artículo 11**

La ley deberá prohibir y sancionar la imposición a miembros de los pueblos interesados de servicios personales obligatorios de cualquier índole, remunerados o no, excepto en los casos provistos por la ley para todos los ciudadanos.

## **Artículo 12**

Los pueblos interesados deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuese necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

## **Parte II. Tierras**

### **Artículo 13**

1. Al aplicar las disposiciones de esta parte del Convenio, los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas y valores espirituales de los pueblos interesados reviste su relación con las tierras o territorios, o con ambos, según los casos, que ocupan o utilizan de alguna otra manera, y en particular los aspectos colectivos de esa relación.



2. La utilización del término "tierras" en los artículos 15 y 16 deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera.

#### **Artículo 14**

1. Deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. Además, en los casos apropiados, deberán tomarse medidas para salvaguardar el derecho de los pueblos interesados a utilizar tierras que no estén exclusivamente ocupadas por ellos, pero a las que hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia. A este respecto, deberá prestarse particular atención a la situación de los pueblos nómadas y de los agricultores itinerantes.
2. Los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.
3. Deberán instituirse procedimientos adecuados en el marco del sistema jurídico nacional para solucionar las reivindicaciones de tierras formuladas por los pueblos interesados.

## **Artículo 15**

1. Los derechos de los pueblos interesados a los recursos naturales existentes en sus tierras deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden el derecho de esos pueblos a participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos.
2. En caso de que pertenezca al Estado la propiedad de los minerales o de los recursos del subsuelo, o tenga derecho sobre otros recursos existentes en las tierras, los gobiernos deberán establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados, y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras. Los pueblos interesados deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporten tales actividades, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de esas actividades.

## **Artículo 16**

1. A reserva de lo dispuesto en los párrafos siguientes de este artículo, los pueblos interesados no deberán ser trasladados de las tierras que ocupan.
2. Cuando excepcionalmente el traslado y la reubicación de esos pueblos se consideren necesarios, sólo deberán efectuarse con su consentimiento, dado libremente y con pleno conocimiento de causa. Cuando no pueda obtenerse su consentimiento, el traslado y la reubicación sólo deberán tener lugar al término de procedimientos adecuados establecidos por la legislación nacional, incluidas encuestas públicas,

cuando haya lugar, en que los pueblos interesados tengan la posibilidad de estar efectivamente representados.

3. Siempre que sea posible, estos pueblos deberán tener el derecho de regresar a sus tierras tradicionales en cuanto dejen de existir las causas que motivaron su traslado y reubicación.
4. Cuando el retorno no sea posible, tal como se determine por acuerdo o, en ausencia de tales acuerdos, por medio de procedimientos adecuados, dichos pueblos deberán recibir, en todos los casos posibles, tierras cuya calidad y cuyo estatuto jurídico sean por lo menos iguales a los de las tierras que ocupaban anteriormente, y que les permitan subvenir a sus necesidades y garantizar su desarrollo futuro. Cuando los pueblos interesados prefieran recibir una indemnización en dinero o en especie, deberá concedérselas dicha indemnización, con las garantías apropiadas.
5. Deberá indemnizarse plenamente a las personas trasladadas y reubicadas por cualquier pérdida o daño que hayan sufrido como consecuencia de su desplazamiento.

## **Artículo 17**

1. Deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados establecidas por dichos pueblos.
2. Deberá consultarse a los pueblos interesados siempre que se considere su capacidad de enajenar sus tierras o de transmitir de otra forma sus derechos sobre estas tierras fuera de su comunidad.
3. Deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres de esos pueblos o de su desconocimiento de las leyes por parte de sus

miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

### **Artículo 18**

La ley deberá prever sanciones apropiadas contra toda intrusión no autorizada en las tierras de los pueblos interesados o de todo uso no autorizado de las mismas por personas ajenas a ellos, y los gobiernos deberán tomar medidas para impedir tales infracciones.

### **Artículo 19**

Los programas agrarios nacionales deberán garantizar a los pueblos interesados condiciones equivalentes a las que disfruten otros sectores de la población, a los efectos de:

- a) la asignación de tierras adicionales a dichos pueblos cuando las tierras de que dispongan sean insuficientes para garantizarles los elementos de una existencia normal o para hacer frente a su posible crecimiento numérico;
- b) el otorgamiento de los medios necesarios para el desarrollo de las tierras que dichos pueblos ya poseen.

### **Parte III. Contratación y condiciones de empleo**

## Artículo 20

1. Los gobiernos deberán adoptar, en el marco de su legislación nacional y en cooperación con los pueblos interesados, medidas especiales para garantizar a los trabajadores pertenecientes a esos pueblos una protección eficaz en materia de contratación y condiciones de empleo, en la medida en que no estén protegidos eficazmente por la legislación aplicable a los trabajadores en general.
2. Los gobiernos deberán hacer cuanto esté en su poder por evitar cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados y los demás trabajadores, especialmente en lo relativo a:
  - a) acceso al empleo, incluidos los empleados calificados y las medidas de promoción y de ascenso;
  - b) remuneración igual por trabajo de igual valor;
  - c) asistencia médica y social, seguridad e higiene en el trabajo, todas las prestaciones de seguridad social y demás prestaciones derivadas del empleo, así como la vivienda;
  - d) derecho de asociación, derecho a dedicarse libremente a todas las actividades sindicales para fines lícitos, y derecho a concluir convenios colectivos con empleadores o con organizaciones de empleadores.
3. Las medidas adoptadas deberán en particular garantizar que:
  - a) los trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, incluidos los trabajadores estacionales, eventuales y migrantes empleados en la agricultura o en otras actividades, así como los empleados por contratistas de mano de obra, gocen de la protección que confieren la legislación y la práctica nacionales a otros trabajadores de estas categorías en los mismos sectores, y sean

plenamente informados de sus derechos con arreglo a la legislación laboral y de los recursos de que disponen;

b) los trabajadores Pertenecientes a estos pueblos no estén sometidos a condiciones de trabajo peligrosas para su salud, en particular como consecuencia de su exposición a plaguicidas o a otras sustancias tóxicas;

c) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos no estén sujetos a sistemas de contratación coercitivos, incluidas todas las formas deservidumbre por deudas;

d) los trabajadores pertenecientes a estos pueblos gocen de igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres en el empleo y de protección contra el hostigamiento sexual.

4. Deberá prestarse especial atención a la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados, a fin de garantizar el cumplimiento de las disposiciones de esta parte del presente Convenio.

#### **Parte IV. Formación profesional, artesanía e Industrias rurales**

##### **Artículo 21**

Los miembros de los pueblos interesados deberán poder disponer de medios de formación profesional por lo menos iguales a los de los demás ciudadanos.

## **Artículo 22**

1. Deberán tomarse medidas para promover la participación voluntaria de miembros de los pueblos interesados en programas de formación profesional de aplicación general.
2. Cuando los programas de formación profesional de aplicación general existentes no respondan a las necesidades especiales de los pueblos interesados, los gobiernos deberán asegurar, con la participación de dichos pueblos, que se pongan a su disposición programas y medios especiales de formación.
3. Estos programas especiales de formación deberán basarse en el entorno económico, las condiciones sociales y culturales y las necesidades concretas de los pueblos interesados. Todo estudio a este respecto deberá realizarse en cooperación con esos pueblos, los cuales deberán ser consultados sobre la organización y el funcionamiento de tales programas. Cuando sea posible, esos pueblos deberán asumir progresivamente la responsabilidad de la organización y el funcionamiento de tales programas especiales de formación, si así lo deciden.

## **Artículo 23**

1. La artesanía, las industrias rurales y comunitarias y las actividades tradicionales y relacionadas con la economía de subsistencia de los pueblos interesados, como la caza, la pesca, la caza con trampas y la recolección, deberán reconocerse como factores importantes del mantenimiento de su cultura y de su autosuficiencia y desarrollo económicos. Con la participación de esos pueblos, y siempre que haya lugar, los gobiernos deberán velar por que se fortalezcan y fomenten dichas actividades.

2. A petición de los pueblos interesados, deberá facilitárseles, cuando sea posible, una asistencia técnica y financiera apropiada que tenga en cuenta las técnicas tradicionales y las características culturales de esos pueblos y la importancia de un desarrollo sostenido y equitativo.

## **Parte V. Seguridad social y salud**

### **Artículo 24**

Los regímenes de seguridad social deberán extenderse progresivamente a los pueblos interesados y aplicárselas sin discriminación alguna.

### **Artículo 25**

1. Los gobiernos deberán velar por que se pongan a disposición de los pueblos interesados servicios de salud adecuados o proporcionar a dichos pueblos los medios que les permitan organizar y prestar tales servicios bajo su propia responsabilidad y control, a fin de que puedan gozar del máximo nivel posible de salud física y mental.
2. Los servicios de salud deberán organizarse, en la medida de lo posible, a nivel comunitario. Estos servicios deberán planearse y administrarse en cooperación con los pueblos interesados y tener en cuenta sus condiciones económicas, geográficas, sociales y culturales, así como sus métodos de prevención, prácticas curativas y medicamentos tradicionales.



3. El sistema de asistencia sanitaria deberá dar la preferencia a la formación y al empleo de personal sanitario de la comunidad local y centrarse en los cuidados primarios de salud, manteniendo al mismo tiempo estrechos vínculos con los demás niveles de asistencia sanitaria.
4. La prestación de tales servicios de salud deberá coordinarse con las demás medidas sociales, económicas y culturales que se tomen en el país.

## **Parte VI. Educación y medios de comunicación**

### **Artículo 26**

*Deberán adaptarse medidas para garantizar a los miembros de los pueblos interesados' la posibilidad de adquirir una educación a todos los niveles, por lo menos en pie de igualdad con el resto de la comunidad nacional.*

### **Artículo 27**

1. Los programas y los servicios de educación destinados a los pueblos interesados deberán desarrollarse y aplicarse en cooperación con éstos a fin de responder a sus necesidades particulares, y deberán abarcar su historia, sus conocimientos y técnicas, sus sistemas de valores y todas sus demás aspiraciones sociales, económicas y culturales.
2. La autoridad Competente deberá asegurar la formación de miembros de estos pueblos y su participación en la formulación y ejecución de programas de educación, con miras

a transferir progresivamente a dichos pueblos la responsabilidad de la realización de esos programas, cuando haya lugar.

3. Además, los gobiernos deberán reconocer el derecho de esos pueblos a crear sus propias instituciones y medios de educación, siempre que tales instituciones satisfagan las normas mínimas establecidas por la autoridad competente en consulta con esos pueblos. Deberán facilitárselas recursos apropiados con tal fin.

### **Artículo 28**

1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.
2. Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país.
3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

### **Artículo 29**

Un objetivo de la educación de los niños de los pueblos interesados deberá ser impartirles conocimientos generales y aptitudes que les ayuden a participar plenamente y en pie de igualdad en la vida de su propia comunidad y en la de la comunidad nacional.

### **Artículo 30**

1. Los gobiernos deberán adoptar medidas acordes a las tradiciones y culturas de los pueblos interesados, a fin de darles a conocer sus derechos y obligaciones, especialmente en lo que atañe al trabajo, a las posibilidades económicas, a las cuestiones de educación y salud, a los servicios sociales a los derechos dimanantes del presente Convenio.
2. A tal fin, deberá recurrirse, si fuere necesario, a traducciones escritas y a la utilización de los medios de comunicación de masas en las lenguas de dichos pueblos.

### **Artículo 31**

Deberán adoptarse medidas de carácter educativo en todos los sectores de la comunidad nacional, y especialmente en los que estén en contacto más directo con los pueblos interesados, con objeto de eliminar los prejuicios que pudieran tener con respecto a esos pueblos.

A tal fin, deberán hacerse esfuerzos por asegurar que los libros de historia y demás material didáctico ofrezcan una descripción equitativa, exacta e instructiva de las sociedades y culturas de los pueblos interesados.

### **Parte VII. Contactos y cooperación a través de las fronteras**

## **Artículo 32**

Los gobiernos deberán tomar medidas apropiadas, incluso por medio de acuerdos internacionales, para facilitar los contactos y la cooperación entre pueblos indígenas y tribales a través de las fronteras, incluidas las actividades en las esferas económica, social, cultural, espiritual y del medio ambiente.

## **Parte VIII. Administración**

### **Artículo 33**

1. La autoridad gubernamental responsable de las cuestiones a que abarca el presente Convenio deberá asegurarse de que existen instituciones u otros mecanismos apropiados para administrar los programas que afecten a los pueblos interesados, y de que tales instituciones o mecanismos disponen de los medios necesarios para el cabal desempeño de sus funciones.
2. Tales programas deberán incluir:
  - a) la planificación, coordinación, ejecución y evaluación, en cooperación con los pueblos interesados, de las medidas previstas en el presente Convenio;
  - b) la proposición de medidas legislativas y de otra índole a las autoridades competentes y el control de la aplicación de las medidas adoptadas en cooperación con los pueblos interesados.

## **Parte IX. Disposiciones generales**

#### **Artículo 34**

La naturaleza y el alcance de las medidas que se adopten para dar efecto al presente Convenio deberán determinarse con flexibilidad, teniendo en cuenta las condiciones propias de cada país.

#### **Artículo 35**

La aplicación de las disposiciones del presente Convenio no deberá menoscabar los derechos y las ventajas garantizados a los pueblos interesados en virtud de otros convenios y recomendaciones, instrumentos internacionales, tratados, o leyes, laudos, costumbres o acuerdos nacionales.

#### **Parte X. Disposiciones finales**

#### **Artículo 36**

Este Convenio revisa el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribales, 1957.

#### **Artículo 37**

Las ratificaciones formales del presente Convenio serán comunicadas, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo.

### **Artículo 38**

1. Este Convenio obligará únicamente a aquellos Miembros de la Organización Internacional del Trabajo cuyas ratificaciones haya registrado el Director General.
2. Entrará en vigor doce meses después de la fecha en que las ratificaciones de dos Miembros hayan sido registradas por el Director General.
3. Desde dicho momento, este Convenio entrará en vigor, para cada Miembro, doce meses después de la fecha en que haya sido registrada su ratificación.

### **Artículo 39**

1. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio podrá denunciarlo a la expiración de un período de diez años, a partir de la fecha en que se haya puesto inicialmente en vigor, mediante un acta comunicada, para su registro, al Director General de la Oficina Internacional del Trabajo. La denuncia no surtirá efecto hasta un año después de la fecha en que se haya registrado.
2. Todo Miembro que haya ratificado este Convenio y que, en el plazo de un año después de la expiración del período de diez años mencionado en el párrafo precedente, no haga uso del derecho de denuncia previsto en este artículo quedará obligado durante un nuevo período de diez años, y en lo sucesivo podrá denunciar este Convenio a la expiración de cada período de diez años, en las condiciones previstas en este artículo.

#### **Artículo 40**

1. El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo notificará a todos los Miembros de la Organización Internacional del Trabajo el registro de cuantas ratificaciones, declaraciones y denuncias le comuniquen los Miembros de la Organización.
2. Al notificar a los Miembros de la Organización el registro de la segunda ratificación que le haya sido comunicada, el Director General llamará la atención de los Miembros de la Organización sobre la fecha en que entrará en vigor el presente Convenio.

#### **Artículo 41**

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas, a los efectos del registro y de conformidad con el artículo 102 de la Carta de las Naciones Unidas, una información completa sobre todas las ratificaciones, declaraciones y actas de denuncia que haya registrado de acuerdo con los artículos precedentes.

#### **Artículo 42**

*Cada vez que lo estime necesario, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo presentará a la Conferencia una memoria sobre la aplicación del Convenio, y considerará la conveniencia de incluir en el orden del día de la Conferencia la cuestión de su revisión total o parcial.*

### **Artículo 43**

1. En caso de que la Conferencia adopte un nuevo convenio que implique una revisión total o parcial del presente, y a menos que el nuevo convenio contenga disposiciones en contrario:
  - a) la ratificación, por un Miembro, del nuevo convenio revisor implicará, *ipso jure*, la denuncia inmediata de este Convenio, no obstante las disposiciones contenidas en el artículo 39, siempre que el nuevo convenio revisor haya entrado en vigor;
  - b) a partir de la fecha en que entre en vigor el nuevo convenio revisor, el presente Convenio cesará de estar abierto a la ratificación por los Miembros.
2. Este Convenio continuará en vigor en todo caso, en su forma y contenido actuales, para los Miembros que lo hayan ratificado y no ratifiquen el convenio revisor.

### **Artículo 44**

Las versiones inglesa y francesa del texto de este Convenio son igualmente auténticas.

### **Resolución sobre la acción de la OIT concerniente a los Pueblos Indígenas y Tribales**

#### **La Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo:**

*Habiendo adoptado el Convenio revisado sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989, y*



*Decidida a mejorar la situación y condición de estos pueblos a la luz de los cambios habidos desde la adopción del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales (núm. 107), y*

*Convencida de la contribución esencial que los pueblos indígenas y tribales de las distintas regiones del mundo hacen a las sociedades nacionales, reafirmando así la identidad sociocultural de éstas, y*

*Motivada por su firme deseo de apoyar la ejecución y promoción de las disposiciones del Convenio revisado (núm. 169);*

#### **Acción a nivel nacional**

1. Invita a los Estados Miembros a que consideren la ratificación del Convenio revisado a la mayor brevedad posible, a cumplir con las obligaciones establecidas en el Convenio y a ejecutar sus disposiciones de la manera más efectiva;
2. Invita a los gobiernos a cooperar a este efecto con las organizaciones e instituciones nacionales y regionales de los pueblos interesados;
3. Invita a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores a iniciar un diálogo con las organizaciones e instituciones de los pueblos interesados respecto de los medios más adecuados para asegurar la ejecución del Convenio, y para establecer mecanismos de consulta apropiados que permitan a los pueblos indígenas y tribales expresar sus puntos de vista sobre los distintos aspectos del Convenio;
4. Invita a los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores a promover programas educativos, en colaboración con las organizaciones e instituciones de los pueblos interesados, a fin de dar a conocer el Convenio en todos

los sectores de la sociedad nacional, incluyendo programas que consistirían, por ejemplo, en:

- a) preparación de materiales sobre los contenidos y objetivos del Convenio;
- b) información, a intervalos regulares, sobre las medidas adoptadas para la aplicación del Convenio;
- c) organización de seminarios concebidos para promover una mejor comprensión, la ratificación y la ejecución de las normas contenidas en el Convenio;

#### **Acción a nivel internacional**

5. Urge a las organizaciones internacionales mencionadas en el preámbulo del Convenio y a otras existentes, dentro de los recursos presupuestarios con que se cuenta, a colaborar en el desarrollo de actividades para el logro de los objetivos del Convenio en sus respectivos ámbitos de competencia y a la OIT a que facilite la coordinación de tales esfuerzos;

#### **Acción a nivel de la OIT**

6. Urge al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo para que dé mandato al Director General a fin de que lleve a cabo las siguientes acciones, dentro de los recursos presupuestarios existentes, y para que proponga que se acuerden más recursos en los presupuestos futuros para tales fines:

- a) promoción de la ratificación del Convenio y seguimiento de su aplicación;

- b) ayuda a gobiernos para el desarrollo de medidas efectivas en la ejecución del Convenio con la plena participación de los pueblos indígenas y tribales;
- c) puesta a disposición de las organizaciones de los pueblos interesados de información sobre el alcance y contenido de este Convenio, así como de otros convenios que puedan tener relación directa con ellos, y a que posibilite el intercambio de experiencias y el conocimiento entre ellos;
- d) refuerzo del diálogo entre los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores respecto de los objetivos y contenidos del Convenio, con la participación activa de las organizaciones e instituciones de los pueblos interesados;
- e) preparación de un estudio general, en su momento, de conformidad con el artículo 19 de la Constitución de la OIT, sobre las medidas adoptadas por los Estados Miembros para la aplicación del Convenio revisado;
- f) producción, análisis y publicación de información cuantitativa y cualitativa, significativa, comparable y puesta al día sobre las condiciones sociales y económicas de los pueblos interesados;
- g) desarrollo de programas y proyectos de cooperación técnica que beneficien directamente a los pueblos interesados, en relación con la pobreza extrema y el desempleo que les afecta. Estas actividades deberían incluir esquemas de generación de ingresos y de empleo, desarrollo rural, formación profesional, promoción de la artesanía y la industria rural, programas de trabajos públicos y tecnología apropiada. Estos programas deberían ser financiados con cargo al presupuesto regular dentro de las limitaciones presupuestarias existentes, por recursos multilaterales y por otros recursos.

## **A) BIBLIOGRAFÍA**

**BURGOA, Ignacio.** Derecho Constitucional Mexicano, Editorial Porrúa S.A..., México 1995.

**ESTRADA Rosa Isabel,** El Problema de las Expulsiones en las Comunidades Indígenas de los Altos de Chiapas y los Derechos Humanos, Segundo Informe, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1995.

**FERRER DE MENDIOLEA, Gabriel,** Crónica del Constituyente, Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución Mexicana, México 1987.

**FUENTES Carlos,** El espejo enterrado, Fondo de Cultura Económica, México 1993.

**GONZÁLEZ Galvan Jorge Alberto,** Derecho Indígena, Editorial McGrawHill, México 1997.

**GÓMEZ Magdalena,** Lectura Comentada del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Instituto Nacional Indigenista, México 1995.

**LÓPEZ Bárcenas, Francisco,** Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, Instituto Nacional Indigenista, México 1996.

-----El Sistema Electoral Consuetudinario en el Estado de Oaxaca, Editorial Ce-Acatl A.C., México 1998.

MUES, Laura, Derechos Indígenas, El Caso de México, Academia Mexicana de Derechos Humanos, México 1998.

RABASA O. Emilio, Historia de las Constituciones Mexicanas, UNAM, 1997

SEPÚLVEDA, César, Derecho Internacional, Editorial Porrúa, México 1996.

SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1998.

SZÉKELY, Alberto, compilador, Instrumentos Fundamentales de Derecho Internacional Público, Tomo I, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1989.

TENA Ramirez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, Editorial Porrúa S.A., México 1995.

VILLORO, Luis, Estado Plural, Pluralidad de Culturas, Coedición de Paidós S.A. y Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM, México 1998.

Varios, *Hacia una Fundamentación teórica de la costumbre jurídica india*, Editorial Plaza y Valdes, México 2000.

-----*Historia General de México*, El Colegio de México, 1994.

-----*Modernización del Derecho Mexicano*, Universidad Nacional Autónoma de México, Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, México 1993.

-----*Tradiciones y Costumbres Jurídicas en Comunidades Indígenas de México*, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México 1997.

## **B) LEGISLACIÓN CONSULTADA**

Mexicano, ésta es tu Constitución, Editorial Porrúa S.A., México 1997.

Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1991.

Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 13 de mayo de 1995.

Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, 6 de junio de 1998.

Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 30 de abril de 1997.

Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 14 de agosto de 1997.

Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo, 30 de julio de 1998.

Periódico Oficial del Estado de Chiapas, 29 de julio de 1999.

### **C) DOCUMENTOS**

**Acuerdo del Gobierno Federal y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional Sobre Derechos y Cultura Indígena, 16 de febrero de 1996.**

**Iniciativa de Reforma Constitucional sobre Derechos y Cultura Indígena, 5 de diciembre del 2000.**



## **D) JURISPRUDENCIA**

1.- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Leyes Federales y Tratados Internacionales tienen la misma jerarquía normativa, Parte 60, diciembre de 1992, Tesis Cc/92. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. P. 27.

2.- Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tratados Internacionales. Se ubican jerárquicamente por encima de las leyes federales y en un segundo plano respecto de la Constitución Federal, Novena Época, Tomo X. Tesis LXXXVII/99. Semanario Judicial de la Federación y su gaceta. Noviembre de 1999. P. 46.