

00781 II

27

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE DERECHO
DIVISIÓN DE ESTUDIOS DE POSGRADO

Tesis Doctoral
La Procuraduría Agraria
como Institución Defensora de los Derechos Humanos
de los Pueblos Indígenas

Elaborado por: Verónica Ramírez Caballero

Tutor Académico: Dr. Luis Ponce de León Armenta.

D. en Derecho

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Enero del 2003



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.

**A Dios a quien sirvo y amo:
"Porque todo es tuyo
y de lo recibido de tu mano te damos"
1 Crónicas 29: 14**

***Yo sé que Jehová amparará la causa del pobre
y el derecho de los necesitados***

Salmos 140:12 (NVI)

Contenido

Introducción.....	VII
I. Conceptos Fundamentales.....	13
Sinopsis introductoria.....	13
1.1 Posmodernismo.....	17
1.1.1 Positivismo Lógico.....	18
1.1.2 Relativismo.....	21
1.2 Verdad absoluta = unidad conceptual.....	24
1.3 Relativismo = pluralidad conceptual.....	29
1.4 Nuestras Definiciones.....	33
1.4.1 Derecho.....	35
1.4.2 Procuración de Justicia.....	41
1.4.3 Derechos Humanos.....	42
1.4.4 Pueblos Indígenas.....	44
II. La Procuración de Justicia.....	47
Sinopsis introductoria.....	47
Distintas vertientes de la procuración de justicia.....	49
2.1.1 La asistencia jurídica.....	51
2.1.2 La representación social.....	52
2.1.3 La conciliación.....	52
2.1.4 El arbitraje.....	53
2.2 Instituciones en México encargadas de procurar justicia.....	55
2.2.1 Instituciones de asesoramiento jurídico y procesal públicos.....	55
2.2.2 Instituciones parajurisdiccionales o de justicia coexistencial.....	63
2.2.2.1 Instituciones parajurisdiccionales a Nivel Federal.....	66
2.2.2.2 Instituciones parajurisdiccionales a Nivel Local.....	81
2.2.2.3 Instituciones parajurisdiccionales en materia de Derecho Indígena.....	84
2.3 Efectivo acceso a la Justicia.....	86
2.4. Requerimientos de la Procuración de Justicia.....	88
III. Los Derechos Humanos.....	101
Sinopsis introductoria.....	101
3.1 Fundamento de los Derechos Humanos.....	102
3.1.1 Fundamentación iusnaturalista.....	105
3.1.2 Fundamento iuspositivista.....	107
3.1.3 La dignidad de la persona como fundamento al derecho natural.....	108
3.2 Concepto de Derechos Humanos.....	110
3.3 Características de los Derechos Humanos.....	116
3.4 Clasificación de los Derechos Humanos.....	118
3.4.1 Derechos de primera generación.....	119
3.4.2 Derechos de segunda generación.....	122
3.4.3 Derechos de tercera generación.....	125
3.5 Los Derechos Humanos y el Estado como organismo encargado de procurar justicia.....	128

IV. Los Pueblos Indígenas..... 130

Sinopsis introductoria..... 130

4.1 La condición de indígena..... 132

4.2 El derecho indígena frente a la cultura jurídica dominante..... 133

4.3 Acceso a la justicia para los pueblos indígenas..... 136

4.4 Demandas jurídicas de los pueblos indígenas..... 139

 4.4.1 Encuentros Parlamentarios..... 144

 4.4.2 Autodeterminación..... 148

 4.4.3 Protección jurídica en materia penal..... 152

 4.4.4 Derechos de la mujer indígena..... 158

 4.4.5 Territorio..... 161

 4.4.6 Educación y cultura..... 168

 4.4.7 Idioma y religión..... 171

4.5 Protección jurídica nacional..... 174

4.6 Protección jurídica internacional: Convenio No. 169 de la OIT..... 185

V. La Procuraduría Agraria..... 191

Sinopsis introductoria..... 191

5.1 Antecedentes..... 192

5.2 Marco Normativo..... 194

5.3 Naturaleza Jurídica..... 195

5.4 Funciones..... 196

5.5 Estructura..... 207

5.6 Procedimiento..... 217

VI. Perspectivas Jurídicas de la Procuraduría Agraria..... 223

Sinopsis introductoria..... 223

6.1 La Procuraduría Agraria ¿Ombudsman o Institución defensora?..... 224

6.2 Otros organismos protectores de los derechos humanos y la Procuraduría Agraria..... 228

6.3 Estudio empírico del acceso indígena a la justicia..... 232

 6.3.1 Metodología..... 233

 6.3.2 Resultados..... 235

6.4 La Creación de una Subprocuraduría Especializada en atención de los pueblos indígenas..... 238

6.5 El compromiso jurídico frente a los derechos fundamentales de los pueblos indígenas..... 257

Conclusiones..... 259

Fuentes Consultadas..... 268

Introducción

Formamos parte de la primera generación de la recién creada Especialidad en Administración y Procuración de Justicia, en donde tuve la oportunidad de ser dirigida por el Dr. Marco Antonio Besares Escobar, Exprocurador de Justicia del Estado de Chiapas, a quien agradezco de manera especial mi primer contacto con la Procuraduría Agraria y mi creciente interés por el tema de estudio, quien en un desafío académico, obtuvo de sus alumnos un estudio global de todas las instituciones parajurisdiccionales o de justicia coexistencial, resultando con ello que la Procuraduría Agraria era, por sus características particulares, una de las instituciones más eficientes, aceptadas y recurridas por los justiciables a su cargo.

Ese acercamiento inicial, marcó la pauta para un análisis más profundo que incluyera su relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas. Las preguntas obligadas al leer el título del trabajo son: ¿Por qué hablar de derechos humanos con relación a la Procuraduría Agraria? y más aún, ¿Qué relación guardan los derechos humanos de los pueblos indígenas, con la procuración de justicia agraria?

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Desde su creación en 1992, a la Procuraduría Agraria se le encomendó la tarea de defender los derechos de los sujetos agrarios, dotándole para ello de amplias funciones legales, tales como: la conciliación, el arbitraje, la representación y la emisión de recomendaciones no vinculatorias a las autoridades que violaran los derechos de sus asistidos.

Sabemos que en la actualidad los derechos humanos, su defensa y protección jurídica, constituyen para los estados modernos un parámetro de justicia y un factor que los legitima. Dentro del contexto que nos ocupa, la adecuada protección a los derechos humanos es el indicador primordial de una efectiva procuración de justicia, ya que si un Estado no vigila el cumplimiento de las obligaciones y derechos más elementales de sus gobernados se tiene la certeza teórica que los ordenamientos progresivos carecen también de efectividad.

El problema que da origen a este trabajo académico, surge de observar, como la justicia en México constituye un reclamo constante de los gobernados, así como el creciente interés del Poder Ejecutivo en satisfacer las demandas de los justiciables, reflejado en los últimos sexenios presidenciales, en la implementación de una serie de medidas jurídico-administrativas, que pretenden coadyuvar en la Procuración de Justicia para que el Estado de Derecho prevalezca, sobre la impunidad, corrupción delincuencia y demás fenómenos de la misma índole, creando para ello

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

distintos organismos, con funciones alternativas al poder judicial, que por sus peculiares características parecen invadir esferas de su competencia.

Al hablar de la preeminencia del Estado de Derecho, nos referimos aquel Estado que se caracteriza por la División de Poderes y porque la ley es el marco de actuación de los gobernantes y gobernados, y estos últimos, cuentan con los medios jurídicos para la defensa de sus derechos cuando los primeros, emiten resoluciones que violan sus garantías fundamentales.

En ese marco jurídico-político, surge la Procuraduría Agraria, cuyo sustento histórico puede encontrar justificantes para su creación, pero su naturaleza jurídica constata su verdadero origen. La Procuraduría Agraria es considerada formalmente, un organismo público descentralizado de la administración pública federal; aunque atendiendo a las funciones que se le atribuyen, realmente presenta una naturaleza *sui generis*.

Las modalidades jurídicas que la ley le ha concedido, hacen de la Procuraduría Agraria, un organismo que comparte funciones con otras estructuras jurídicas y administrativas, este desacierto administrativo ha repercutido en beneficio del gobernado, pues ahora cuenta con distintas instancias para hacer valer sus derechos.

El propósito de este trabajo académico es, en primer lugar, el presentar una perspectiva distinta del concepto procuración de justicia, utilizando un caso específico: La Procuraduría Agraria.

Cuando hablamos de procuración de justicia, vienen a nuestra mente ideas tales como: Derecho Penal, Ministerio Público, Procuraduría General de la República, etc. y quedan de lado todas aquéllas funciones y acciones encomendadas al Estado, para que todo gobernado disfrute plenamente de sus derechos. Al finalizar de estudiar este documento, deseamos que el lector quede convencido -como lo estamos nosotros-, de la necesidad de dotar de un nuevo contenido al término "Procuración de Justicia", que se pueda comprender a ésta, como una de las actividades primordiales del Estado, a través de la cual, se busque de manera constante y diligente, la vigencia del derecho positivo a favor de cada uno de los gobernados, esto es, propiciar que cada individuo que reconoce la legítima soberanía estatal, se encuentre gozando de sus derechos y cumpliendo con sus obligaciones, en una situación de orden, igualdad y seguridad jurídicas.

Para llegar a tal convencimiento, se seleccionó a la Procuraduría Agraria como modelo teórico-práctico de entre las demás instituciones parajurisdiccionales, o de justicia coexistencial tales como: La Comisión de Derechos Humanos, La Procuraduría Federal del Consumidor, La Procuraduría de Protección al Ambiente, Procuraduría del Menor y la Familia, Defensorías de Oficio, etc., con el propósito de acotar la tan extensa

gama de instituciones y organismos que se han creado en los últimos tiempos por el Poder Ejecutivo, como respuesta a la creciente demanda de una impartición de justicia gratuita, pronta y eficaz.

Por cuestiones metodológicas, fue necesario reducir nuestro universo a tan sólo una institución parajurisdiccional, lo cual no significa que no estemos interesados en continuar con estudios más completos y profundos con relación a la Procuración de Justicia. Este es apenas el comienzo de un compromiso adquirido con la justicia y los justiciables.

La presente labor investigativa no solo pretende ser concisa, sino además específica, delimitamos aún más nuestro objeto de estudio a los derechos humanos de los pueblos indígenas, con el propósito de hacer evidente la utilidad práctica de esclarecer el concepto de Procuración de Justicia, primero, para los estudiosos del derecho y en especial, para aquellos a quienes se les ha delegado la autoridad de dirigir el destino jurídico de nuestro país y después, para los servidores públicos a quienes les corresponde aplicar a cada caso específico el derecho. Si estas personas no están convencidas de la utilidad práctica de todas las instituciones que han sido creadas por el Poder Ejecutivo, para solucionar los problemas que originalmente le correspondían resolver al Poder Judicial, dichas estructuras seguirán siendo instrumentos inclinados a la corrección y no a la prevención de las controversias jurídicas invadiendo con ello esferas de acción.

Todas las instituciones parajurisdiccionales son perfectibles, pero fue necesario estudiar una sola de ellas para analizarla jurídica y administrativamente, para verificar si las funciones encomendadas originalmente por los ordenamientos normativos que la rigen estaban siendo cumplidas con eficiencia a favor de los campesinos indígenas.

¿Pero que derechos humanos pueden ser tutelados y defendidos por la Institución en comento? Todos aquellos relacionados al uso y tenencia de la tierra y que mejor indicador del grado de asertividad del organismo, que los pueblos indígenas. Es imposible desconocer que gran parte de la problemática indígena tiene que ver con los conflictos agrarios. Por un lado, para el indígena el hábitat constituye algo más que un medio de subsistencia, de manera que se puede decir que valora la tierra desde una perspectiva distinta a los valores del mercado económico y sin embargo, está frecuentemente sujeto a ellos. Por otro lado, la propiedad como función social es un imperativo constitucional, que consiste en que los elementos naturales susceptibles de apropiación, sean distribuidos de manera equitativa para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida, en este caso, de la población indígena.

El uso, la tenencia y disfrute de la tierra, constituyen para el indígena el principal medio de obtener recursos para acceder a una mejor calidad de vida, salta a la vista entonces que al violentar sus derechos agrarios, se violentan también sus derechos humanos: al desarrollo, a la

autodeterminación, a la independencia política y económica, al uso de los avances de las ciencias y la tecnología, a la solución de los problemas alimenticios y ecológicos, a una vida digna, etc., esto sin contar aquellos derechos humanos, que sin pertenecer a la tercera generación se ven contravenidos indirectamente, derecho: a la salud, a la educación, al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias, etc.

Derechos humanos y pueblos indígenas, ambos están vinculados como los principales indicadores del grado de avance en la procuración de justicia agraria, ningún otro elemento arroja tanta información con relación a la Procuración de Justicia, que la interdependencia de los derechos humanos y la clase desprotegida por antonomasia: los pueblos indígenas.

Lo expresado en los párrafos anteriores pretende fundamentar que **no será motivo de esta investigación, el profundizar en los temas de derechos humanos y pueblos indígenas, sino serán considerados como el marco conceptual ineludible para nuestro quehacer indagatorio: La Procuración de Justicia.**

Particularmente nos referimos a la problemática de la procuración de justicia agraria a partir de las reformas de 1992 y sus efectos que trastocaron todo el régimen jurídico de la tenencia de la tierra, reformas constitucionales que no sólo rompieron con la línea de protección social que se había otorgado a, favor de los campesinos, sino que les atribuyeron a los mismos de manera

injustificada, el fracaso de la reforma agraria, siendo la falta de crédito, de asesoría técnica y la falta de creación de mercado interno, los verdaderos culpables de tal fracaso; reformas que en todo momento son y fueron repudiadas por los indígenas. Sin embargo, entre los aciertos de las mencionadas reformas constitucionales, podemos señalar la creación de la Procuraduría Agraria.

Siendo la Procuración de Justicia un problema que nos aqueja en todos los niveles, trataremos de seleccionar las instituciones más sobresalientes y relevantes para la materia, con el propósito de desentrañar la problemática que subyace a la Procuración de Justicia en México, trabajo analítico requerido para estar en la posibilidad de, finalmente, evaluar los requerimientos de la procuración de justicia agraria, en función de los de la Procuración de Justicia en México.

La labor indagatoria realizada reviste una gran importancia, ya que ésta tendrá como corolario, la propuesta específica de la creación de una Subprocuraduría Agraria Especializada en la Atención de los Pueblos Indígenas, como ejemplo de las reestructuraciones jurídico-administrativas que pueden y deben darse, al interior de todas y cada una de las instituciones parajurisdiccionales que constituyen este esbozo de un verdadero Sistema Nacional de Procuración de Justicia. A través de un estudio comparativo entre los requerimientos de la Procuración de Justicia en México y los de la Procuraduría Agraria, se

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

pretende abrir brecha conceptual a favor del tema objeto de estudio, a la vez que, aplicando el modelo a la realidad, este repercutiría a favor de los justiciables campesinos indígenas.

La propuesta no pretende engrosar más el aparato burocrático, ya de por sí pesado y brumoso, sino por el contrario, partiendo de la premisa de eficientizar las instituciones jurídicas, se plantea la reestructuración con los recursos administrativos y jurídicos existentes, este esfuerzo puede desembocar en un sinnúmero de beneficios para el gobernado.

Por otro lado, se pretende que con la reestructuración planteada, las funciones institucionales retornen su causa original, dejando gradualmente de atender contra la esfera de competencias del Poder Judicial y de ser "tribunales especializados", para convertirse en lo que siempre debieron ser: elementos de apoyo del Estado en su inaplazable labor de procurar justicia a sus gobernados; en el marco de la sociedad mexicana, desigual, de relaciones asimétricas, reflejadas en la Constitución del 17 y en la Reforma Agraria, que tienen como factor común la justicia conmutativa por encima de la distributiva, porque la igualdad absoluta no existe.

Podemos precisar que el objetivo general de nuestro trabajo es:

- Proponer la reestructuración jurídico-administrativa de la Procuraduría Agraria, con fundamento en un análisis comparativo de requerimientos,

que favorezca la Procuración de Justicia en materia agraria a favor de los pueblos indígenas y la protección de sus derechos humanos, presentado como un modelo teórico-práctico para la reestructuración de la Procuración de Justicia en México.

De la misma manera señalamos que los objetivos específicos son analizar:

- La necesidad de establecer convencionalmente el significado de los términos utilizados en la creación de teorías y postulados científicos del derecho, a la luz del posmodernismo filosófico, así como su utilidad práctica en la construcción de nuevos parámetros de referencia.
- La importancia del concepto de derecho, sobre el cual se fundamentan las teorías jurídicas.
- Las distintas vertientes de la Procuración de Justicia en México, así como las instituciones encargadas de su cumplimiento.
- Los requerimientos de la Procuración de Justicia en México.
- La evolución jurídica de los Derechos Humanos y su relación con la problemática indígena agraria.

- La posición del Derecho Indígena frente a la cultura jurídica dominante.
- Las demandas jurídicas de los pueblos indígenas.
- La protección jurídica a nivel nacional e internacional de los pueblos indios.
- La actual estructura jurídico-administrativa de la Procuraduría Agraria.
- El balance y las perspectivas de la Procuraduría Agraria en torno a la Procuración de Justicia en México y su directa relación con los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Las siguientes hipótesis que sustentan el trabajo indagatorio, serán mencionadas en un orden que atiende al método deductivo, por así convenir al desarrollo del trabajo que nos ocupa, comenzando por los problemas generales de la necesidad de la estructuración de conceptos estipulativos para el avance científico jurídico y de manera particular y especial, el concepto de "Procuración de Justicia" y su relación directa con el modelo teórico-práctico seleccionado, así como sus referentes teóricos: los derechos humanos y los pueblos indígenas, para finalmente concluir con una hipótesis inclusiva del fenómeno jurídico denominado Procuración de Justicia,

aplicado al caso concreto de los derechos humanos de los pueblos indígenas en materia agraria.

Todas las proposiciones son hipótesis de investigación que se han estructurado bajo la ortodoxa causal si X entonces Y, con dos variables interdependientes y correlacionadas, pues se confiere a la segunda variable una relación causal con la primera.

Hipótesis 1: Si al describir las características esenciales de los organismos parajurisdiccionales, así como las instituciones más representativas a Nivel Local, Federal y en materia de Derecho Indígena, nos damos cuenta que dichas características guardan similitud en cuanto a su origen, funciones y estructura, entonces es necesario replantear el concepto de Procuración de Justicia, para retomar los elementos fácticos que en la práctica han rebasado a la teoría.

Hipótesis 2: Si el Estado mexicano aspira a legitimar sus actuaciones al interior y al exterior, a través de una adecuada Procuración de Justicia, debe garantizar el resguardo jurídico de los derechos humanos a sus nacionales, en especial a los sectores sociales más desprotegidos y marginados como son los pueblos indígenas.

La primera variable presenta una definición operacional o estipulativa, que será manejada a lo largo de toda la labor indagatoria: esta es la Procuración

de Justicia, la cual se relaciona generalmente con elementos del Derecho Penal, nosotros la entenderemos: como la facultad delegada al Estado para vigilar y buscar con diligencia, que en la esfera de su competencia, los justiciables tengan la posibilidad real de hacer valer sus derechos y cumplir con sus obligaciones en un marco de respeto, legalidad igualdad y orden.

Los derechos humanos de los pueblos indígenas constituyen la unidad de análisis sobre la cual recae parte de la investigación, lo cual no significa que son el objeto directo de la indagatoria, pero si lo es su relación directa con la Procuración de Justicia.

Hipótesis 3: Si al analizar la estructura jurídico-administrativa de la Procuraduría Agraria, se observa que ésta no esta cumpliendo con los propósitos para lo cual fue creada con relación a los derechos humanos de los pueblos indígenas, entonces es necesaria una reestructuración a partir del mismo Poder que le dio origen.

La proposición precedente se clasifica dentro de las hipótesis denominadas nulas, las cuales se estructuran negando la proposición de cualquiera de sus variables.

El examen de la teoría y de la investigación en el campo de la Procuración de Justicia, se estableció a través de una revisión bibliográfica exhaustiva, pero limitada a establecer los fundamentos para proporcionar los datos

suficientes y confiables para la comprobación de nuestras hipótesis, **de tal manera que al no ser los derechos humanos ni los pueblos indígenas, el objeto directo de nuestra investigación doctoral, sino su relación causal con la procuración de justicia agraria**, nos dimos a la tarea de seleccionar los aspectos teóricos suficientes, para fundamentar los resultados de nuestra labor académica.

Dedicamos todo un capítulo a la discusión filosófica en torno a la metodología para establecer conceptos, que favorezcan el avance del conocimiento jurídico a favor del gobernado, con el propósito de fundamentar la necesidad de replantear la teoría que precede a la praxis, en cualquier aplicación jurídica. Creemos, -porque en este posgrado así se nos ha enseñado-, que los fundamentos filosóficos -conscientes o inconscientes, intencionados o no- afectan directamente la aplicación práctica de la teoría, con lo cual se genera una marcada distinción entre los juristas, que son responsables directos de los avances o retrocesos jurídico- científicos y los abogados, funcionarios y servidores públicos, no menos útiles, que se ocupan de aplicar las normas al caso concreto. Creemos en la diversidad de funciones, por lo que nos corresponde ubicar nuestro lugar en la historia y en los procesos de cambio, para cumplir satisfactoriamente con las expectativas de toda índole que giran a nuestro alrededor. Consideramos como un privilegio responsable, el encontrarse en la posibilidad fáctica de combinar la teoría y la praxis a favor del gobernado.

Por lo que respecta a la Procuración de Justicia, se delimito el marco teórico a describir las actuales funciones conferidas por la ley al poder ejecutivo, por medio de las distintas instituciones de justicia coexistencial, encontrando los elementos de convergencia para señalar su relevancia en la estipulación del concepto multicitado.

En ningún momento pretendimos ser exhaustivos con relación a los derechos humanos ya los pueblos indígenas, temas que de manera aislada serían objeto de estudio de otra investigación, que al jurista comprometido con su causa le tomarían años para profundizar en la materia, por no querer exagerar al decir que toda una vida de creciente profundización en el tema. El marco conceptual en este caso estuvo directamente relacionado al objeto de estudio de la investigación.

Por último, nuestro límite teórico incluyó un análisis jurídico administrativo, para la institución modelo de nuestro objeto de estudio, culminando en un balance y perspectivas de la misma.

Los esfuerzos indagatorios estuvieron dirigidos a comprobar, a través de fuentes documentales, doctrinales y legislativas, las proposiciones citadas *supra*. Asimismo se realizó un estudio de carácter empírico, que fungió como sondeo que de la percepción de la justicia a favor de los indígenas se tiene, de viva voz de los afectados, utilizándose como técnicas de investigación la observación no participante y la entrevista, las cuales se llevaron a cabo

sobre personas que reconocieron su condición de indígena, ya sea por su ascendencia, por su lenguaje, por sus costumbres o por la combinación de todos estos factores, pertenecientes a todos los estratos sociales, pero siempre con la calidad de sujetos agrarios. También se realizaron entrevistas a funcionarios públicos estrechamente relacionados con la materia, en cada caso se aplicaron al objeto de estudio con óptimos resultados.

Cada una de las hipótesis fue comprobada favorablemente a lo largo de la investigación.

Fue indispensable apearse a la metodología, entendida ésta por los especialistas, como el conjunto de procesos de obtención del conocimiento y técnicas de investigación que “permiten implementar las distintas etapas de ésta (la investigación), dirigiendo los procesos mentales y las actividades prácticas hacia la consecución de los objetivos formulados”¹. Se llevaron a cabo todos los pasos aceptados por el Método Científico para la obtención del conocimiento: La observación, el planteamiento del problema, formulación de las hipótesis que direccionan nuestro trabajo y su comprobación, así también, recurrimos al método histórico, al análisis, a síntesis, al método inductivo, deductivo y exegético, esencialmente.

¹ ROJAS SORIANO, Raúl.; *“Guía para Realizar Investigaciones Sociales”* Octava edición, UNAM, 1985. p. 62

Tratándose de un trabajo fundamentalmente documental, recurrimos a las técnicas congruentes con el mismo, es decir elaboración de referencias bibliográficas, citas a pie de página de las fuentes del conocimiento consultadas, estructuración de fichas de trabajo, de carácter textual, de paráfrasis, de resumen, de comentario, de síntesis y mixtas, referencias bibliográficas.

Como se comenzó explicando, fue motivo de nuestra investigación el plantear la posibilidad de que la Procuraduría Agraria se erija como institución defensora de los derechos humanos de los pueblos indígenas, esta actividad requiere mayor atención en estos tiempos en donde los signos de vida que son el reclamo de la humanidad, se ven sofocados por los signos de antvida que se destinan a la inmensa mayoría de nuestros conciudadanos y particularmente de los menos protegidos como lo son el sector indígena, víctimas de una dinámica social, económica, política religiosa y cultural de empobrecimiento creciente, cosificación, intolerancia, racismo y violencia de todo tipo. Signos de antvida que cierran los caminos para la sobrevivencia, el desarrollo integral, la convivencia fraternal, paz y justicia social.

Buscando responder a nuestra vocación como juristas, de declarar el derecho y de hacer cumplir sus disposiciones, haciéndolo actual en cada gobernado, nos dimos a la tarea de investigar la problemática del indígena

campesino e incursionar en el casi inexplorado terreno de la Procuración de Justicia.

El primer capítulo de esta investigación, esta dirigido a establecer convencionalmente el sentido y significado de los conceptos: Derecho, Procuración de Justicia, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas; permitiendo con ello eliminar equívocos y establecer fundamentos conceptuales para el desarrollo de este trabajo.

La Procuración de Justicia, es un término que tradicionalmente alude a aspectos penales, en el capítulo segundo trataremos de convencer al lector de la necesidad de dotar de un nuevo contenido a esta frase, señalando para ello la utilidad de las funciones de las instituciones creadas por el Ejecutivo como una alternativa jurídica a favor del gobernado.

La lucha por la democracia y la defensa de los derechos humanos es demanda ineludible de nuestra sociedad que debe ser retomada en toda su magnitud por nuestro sistema jurídico, de ello trataremos en el capítulo tercero, señalaremos el fundamento de los derechos humanos, sus características, sus avances y su clasificación, en el contexto del Estado como organismo encargado de procurar justicia.

En el capítulo cuarto haremos referencia a los pueblos indígenas: a su postura frente a la cultura dominante, a sus demandas jurídicas ya las

medidas nacionales e internacionales que se han adoptado para su protección.

En el capítulo quinto realizaremos un análisis jurídico administrativo de la institución comenzando por señalar sus antecedentes, para posteriormente hacer referencia a su marco normativo, su naturaleza jurídica, las funciones que realiza, la estructura que la sostiene y el procedimiento jurídico para cada una de sus acciones a favor del justiciable.

Por último, en el capítulo sexto nos ocuparemos de fijar un nuevo rumbo jurídico-administrativo para la Procuraduría Agraria, la cual se dirige a fomentar sus atribuciones de Ombudsman y de institución de asistencia jurídica, pues la certificación de derechos ejidales tiene un límite, no así la defensa de los sujetos indígenas agrarios, su representación, la vigilancia de la legalidad, la solución de conflictos por la vía arbitral y demás funciones inherentes a la naturaleza esencial de esta Procuraduría.

La convocatoria para este momento histórico podría resumirse en dos palabras: "teoría efectiva". Debemos reflexionar, clarificar nuestro compromiso, reconociendo y asumiendo las tareas propias de los científicos del derecho, cuyos resultados deben ofrecerse a todos pero con mayor urgencia a los menos favorecidos por el sistema. Debemos comprometernos en la construcción de una vida realmente democrática, entendiendo esto no sólo como un sistema de gobierno, sino también como un sistema de vida

responsable y capaz de sostener a la sociedad. Comprometernos con la lucha por los derechos humanos hasta que la vida de todos sea digna y respetada.

Le debemos a nuestra patria una explicación de nuestras estructuras y de nuestras instituciones. Le debemos una interpretación de los fundamentos de nuestras normas protectoras de los derechos humanos y de como estos son pertinentes en nuestra tierra y en el contexto de las transformaciones históricas que padece. La presente investigación pretende ser parte activa en el cumplimiento de este inaplazable compromiso jurídico.

Por último quiero expresar mi agradecimiento a las personas con las cuales tengo el privilegio de convivir ya los profesores que han inspirado mi vida profesional.

El primer impulso hacia el éxito se da en el seno familiar, agradezco de manera muy especial a mi señor padre Jorge Ramírez López la visión de vida que pudo transmitir en mi con su ejemplo, apoyo y consejos; a mi madre Alejandra Caballero Hernández, por ser la ayuda idónea al proyecto de vida de mi padre y por su amor continuo e inagotable. A mis hermanos Patricia, Fernando e Israel, gracias. ¡Son únicos!. A todos mis amigos y hermanos en la fe, gracias.

Agradezco también los consejos personales de mi querido maestro el Dr. Emilio O. Rabasa; al Dr. Sergio García Ramírez, quien su obra jurídica, desempeño académico y trayectoria profesional ha sido una inspiración en mi vida, al Dr. Oscar Correas, al Dr. Mario Álvarez Ledesma y a la Dra. Leticia Bonifaz por mostrarme un panorama distinto del derecho. Al Dr. Carlos Arellano García y al Dr. Carlos Penagos Arrecis por sus amplios consejos académicos. Al Dr. Ruperto Patiño Mannfer por su calidad profesional y como ser humano. A mis compañeros del Posgrado, tan brillantes y esforzados, que el estar compartiendo aulas fue realmente un privilegio de constante aprendizaje. Gracias.

Agradezco también los valiosos comentarios, críticas y revisiones de mi Comité Académico: Dra. Mireille Roccatti Velázquez, Dr. Carlos Quintana Roldán y Dr. David Vega Vera.

Doy gracias a Rosita Martínez, por su amistad y labor administrativa.

Por último y de manera especial quiero dejar constancia escrita de la gratitud hacia mi asesor el Dr. Luis Ponce de León Armenta, por dedicar un espacio dentro de sus distintas e importantes ocupaciones, para revisar mis escritos y motivarme sin obstáculos para la conclusión de este trabajo.

Córdoba, Veracruz, 08 de marzo del 2002

I. Conceptos Fundamentales

SUMARIO 1.1 Posmodernismo. 1.1.1 Positivismo Lógico.1.1.2 Relativismo. 1.2 Verdad Absoluta = Unidad Conceptual. 1.3 Relativismo = Pluralidad Conceptual. 1.4 Nuestras Definiciones. 1.4.1 Derecho, 1.4.2 Procuración de Justicia. 1.4.3 Derechos Humanos. 1.4.4 Pueblos Indígenas.

SINOPSIS INTRODUCTORIA

La Procuración de Justicia requiere ser valorada desde una perspectiva jurídica distinta a la que ha venido llenando de contenido estos dos términos, los cuales de común son asociados con el derecho penal, eliminando por completo toda posibilidad de recrear un contenido que satisfaga las necesidades que actualmente reclama nuestro derecho mexicano. El Ministerio Público y la Procuraduría General de Justicia, son solo dos instrumentos al servicio de la Procuración de Justicia, que de ninguna manera constituyen la totalidad de la misma, ya que ésta se conforma de múltiples instituciones y organismos jurídicos que tienen como función primordial el de proveer todos los elementos necesarios para que el gobernado disfrute

PAGINACION DISCONTINUA

I. Conceptos Fundamentales

SUMARIO 1.1 Posmodernismo. 1.1.1 Positivismo Lógico.1.1.2 Relativismo. 1.2 Verdad Absoluta = Unidad Conceptual. 1.3 Relativismo = Pluralidad Conceptual. 1.4 Nuestras Definiciones. 1.4.1 Derecho, 1.4.2 Procuración de Justicia. 1.4.3 Derechos Humanos. 1.4.4 Pueblos Indígenas.

SINOPSIS INTRODUCTORIA

La Procuración de Justicia requiere ser valorada desde una perspectiva jurídica distinta a la que ha venido llenando de contenido estos dos términos, los cuales de común son asociados con el derecho penal, eliminando por completo toda posibilidad de recrear un contenido que satisfaga las necesidades que actualmente reclama nuestro derecho mexicano. El Ministerio Público y la Procuraduría General de Justicia, son solo dos instrumentos al servicio de la Procuración de Justicia, que de ninguna manera constituyen la totalidad de la misma, ya que ésta se conforma de múltiples instituciones y organismos jurídicos que tienen como función primordial el de proveer todos los elementos necesarios para que el gobernado disfrute

plenamente de sus derechos sin tener que llegar ante los órganos jurisdiccionales.

Durante el desarrollo del trabajo pretendemos convencer al lector de la utilidad de las instituciones de justicia coexistencial, las cuales dotan de un nuevo contenido jurídico al término "Procuración de Justicia", observando su funcionalidad en un modelo teórico-práctico; la Procuraduría Agraria como institución defensora de los derechos humanos de los pueblos indígenas, para lo cual será necesario establecer convencionalmente el sentido y significado de los conceptos: Derecho, Procuración de Justicia, Derechos Humanos y Pueblos Indígenas, los cuales tiene como común denominador el ser términos equívocos, esto es que se presentan en contextos diversos con contenidos también diversos, ¿Pero será posible encontrar una definición verdadera para cada uno de los términos a los que nos referiremos durante toda la investigación? ¿Las ambigüedades terminológicas atentan contra la "verdad jurídica"? ¿Cómo solucionar la problemática polisémica que atrapa los conceptos jurídicos que nos ocupan?

La teoría jurídica que reclama para si todos los métodos posibles en el arduo camino por la obtención del conocimiento, nos dará la pauta para encontrar respuesta a estos cuestionamientos, donde la búsqueda de la verdad y el procedimiento para encontrarla, son las constantes en el desarrollo histórico de la humanidad.

Existen tres posibilidades de acometer la verdad; el presentar conocimientos parciales que, por sus limitaciones reduccionistas, son impuestos como "la verdad", eliminando con ello todo conocimiento que no utilice métodos prestigiados como lo es hoy por hoy el método científico.

Otro camino hacia el conocimiento se encuentra en la corriente filosófica científica, que considera la verdad absoluta no existe y en su lugar proporciona "verdades" relativas a cada situación o individuo, es en este apartado donde podemos ubicar el Posmodernismo.

Por último, el aceptar la existencia de una verdad absoluta, que no puede ni debe ser impuesta, sino únicamente presentada, constituye la tercera de las posturas frente al conocimiento

Los propósitos de este capítulo, son, en primer lugar, el ubicar la corriente filosófica científica denominada "Posmodernismo" como punto de partida para aceptar la existencia y utilidad científica de distintos conceptos del Derecho, sin dejar de aceptar la existencia de una verdad absoluta, la existencia de "La Verdad."

En segundo término es reconocer la utilidad científica de poder comunicarse a través de un lenguaje creado artificialmente que elimine, o al menos reduzca, las ambigüedades que hasta ahora han impedido la unicidad de los significados que para la palabras "Derecho", "Derechos Humanos",

"Procuración de Justicia" y "Pueblos Indígenas", se tienen, permitiéndonos aumentar nuestros conocimientos en aquello en lo que hubiéramos logrado definir convencionalmente.

Por las características propias del presente capítulo, nos limitaremos a exponer en tres partes su contenido. En la primera parte se presentará el Positivismo Lógico esgrimido por Wigenstein, como antecedente del relativismo que constituye a su vez la base del Posmodernismo.

En la segunda parte se considerarán las virtudes de la diversidad conceptual en el ámbito jurídico y su relación con el Posmodernismo.

Por último propondremos una definición para cada uno de los términos básicos a los cuales se hará referencia durante toda la investigación doctoral, considerando fácticamente posible la unidad lingüística en el ámbito científico-jurídico, a través de la definición estipulativa de conceptos.

El presente capítulo no pretende en el sentido estricto de la palabra, ser original pues se fundamenta en los extensos estudios que otros distinguidos autores han expuesto con anterioridad. Únicamente pretendemos incursionar en el tema tan controvertido de la unificación conceptual de la ciencia jurídica, con el propósito de establecer ideas fundamentales para el desarrollo de la presente investigación, que nos permitan en la medida de lo posible, eliminar ambigüedades al referirnos a tal o cual concepto.

1. 1 POSMODERNISMO.

El posmodernismo es la corriente científica filosófica, que postula la existencia de distintas "verdades", abandonando la idea de la realidad objetiva, en pro de una tolerancia cognoscitiva, que llevada al extremo atenta contra la razón de ser de la ciencia, pues no tendría propósito alguno desentrañar una verdad que no existe, pero bien entendida resulta una herramienta útil en la elaboración de conceptos para las ciencias racionales, como lo es el Derecho.

Shopenhauer dice que la razón es privilegio del hombre, es la capacidad de recibir las representaciones, distingue al hombre de los animales, es pensar por medio del lenguaje que forma su reflexión¹

El lenguaje, estructura lógica en virtud de la cual expresamos las ideas, constituye la base de los postulados posmodernistas. "La idea de que todo es un "texto", de que el material básico de los textos, sociedades o prácticamente todo, es el significado, o de que los significados existen para ser descodificados o "desconstruidos", de que el concepto de realidad objetiva es sospechoso, todo esto parece formar parte de la atmósfera, o niebla, en la que florece el posmodernismo, o que los posmodernos ayudan a esparcir."²

¹ SCHOPENHAUER, Arturo: *"El Mundo como Voluntad y Representación"*; El Ateneo, México, 1980, p.140.

² GELLNER, Ernest: *"Posmodernismo, Razón y Religión"*; Paidós, España, 1992, p.37.

1.1.1 Positivismo Lógico.

Es Wittgestein quien pretende demostrar, partiendo de los principios del simbolismo y de las relaciones entre las palabras y las cosas en cualquier lenguaje, como las soluciones a la problemática de la filosofía (y nosotros agregaríamos de la ciencia) proceden de la ignorancia de los principios del simbolismo y del mal empleo del lenguaje.

La cuestión lógica es una preocupación fundamental en Wigenstein. Estudiar las condiciones de un simbolismo correcto, es decir, de un simbolismo en el cual una proposición signifique algo suficientemente definido. En la parte de su teoría referida al simbolismo, se ocupa de las condiciones que se requiere para conseguir un lenguaje lógicamente perfecto.

Bertrand Russell, perteneciente al llamado Círculo de Viena, apunta en el prólogo al libro de Wittgwnstein "Tractatus" que "...hay varios problemas con relación al lenguaje. En primer lugar está el problema de qué es lo que efectivamente ocurre en nuestra mente cuando empleamos el lenguaje con la intención de significar algo con él, este problema pertenece a la psicología. En segundo lugar, esta el problema de la relación existente entre pensamientos, palabras y proposiciones y aquello a lo que se refiere o significa, este problema pertenece a la epistemología. En tercer lugar, esta el problema de

usar las proposiciones de tal modo que expresen la verdad antes que la falsedad, esto pertenece a las ciencias especiales.”³

La lógica entonces tiene como función propiciar las condiciones para que exista unicidad de significado o referencia en los símbolos o en las combinaciones de símbolos. Un lenguaje lógicamente perfecto tiene reglas de sintaxis que evitan los sinsentidos y tiene símbolos particulares con un significado determinado y único.

La función esencial del lenguaje, es afirmar o negar los hechos. Dada la sintaxis de un lenguaje, el significado de una proposición, -como lo son los conceptos que definiremos en este capítulo -, está determinado por el significado de las palabras que lo componen.

El primer requisito entonces de un lenguaje ideal sería tener un sólo nombre para cada elemento y nunca el mismo nombre para dos elementos distintos. Al aplicar estas ideas al la Ciencia Jurídica nos encontramos en primer lugar que el concepto básico de la misma, esto es el concepto de “Derecho”, puede presentar diferentes connotaciones que lo hacen un objeto de estudio flexible, propiciando una indeseable vaguedad terminológica que impide, en ocasiones, otorgar la universalidad que el Derecho reclama como ciencia y

³ RUSSELL, Bertrand en el Prólogo al: *“Tractatus Logico-Philosophicus”*; de L. Wittengestein; Alianza, España, 1989, p. 12.

que le ha válido para hacerse merecedor de críticas de ajenos que lo pretenden descartar como objeto de estudio de la Ciencia.

Bertrand Russell expone, "No es que haya lenguaje lógicamente perfecto, o que nosotros nos creamos aquí y ahora capaces de construir un lenguaje lógicamente perfecto, sino que toda la función del lenguaje consiste en tener significados, y sólo cumple esta función satisfactoriamente en la medida en que se aproxima al lenguaje ideal que nosotros postulamos."⁴

No existe el lenguaje perfecto, porque cada expresión lingüística es proyectada de varias maneras, aunque las propiedades de proyección de la expresión permanezcan inmutables. Se crean figuras de la realidad, modelos y no la realidad misma.

El posmodernismo retoma, sin intención preconcebida, la estructura lingüística proporcionada por Wigenstein para explicar la solución a los problemas filosóficos, misma que puede ser trasladada al ámbito jurídico, como un sistema comunicativo elemental donde hay un Emisor: representado por el legislador (entendido como la imagen jurídica de la autoridad coactiva), un Mensaje: la norma (como elemento común al Derecho cualquiera que sea el concepto que de el se tenga), y un Receptor: los miembros de la comunidad a quienes esta dirigida la prescripción.

⁴ Idem.

El posmodernismo, entendido dentro del contexto decodificador planteado por Wittgenstein, sería un método hacia el esclarecimiento del concepto o conceptos del Derecho, donde el relativismo metodológico cobraría especial importancia para obtener éste conocimiento, para comprender el fenómeno jurídico, tan ansiado por la ciencia.

1.1.2 Relativismo.

Otra de las constantes planteadas por el Posmodernismo, remonta su origen a la Teoría de la relatividad expuesta en 1687 por el prestigiado científico Isaac Newton. La idea de que nada en nuestro entorno alcanza el grado descriptivo de absoluto, es presentada como el corolario al movimiento positivista puesto en boga en el siglo XVII.

Con el positivismo se desprende "el hecho de que el sujeto individual está confinado al círculo cerrado de sus propias sensaciones momentáneas y no tiene modo de alcanzar un conocimiento más allá de ellas"⁵, con las ideas introducidas por Wittgenstein, el individuo está apesadado en el mundo de los significados, la seguridad que con el positivismo se ofrecía al subjetivismo, se ve seriamente afectada por una inestabilidad decodificadora de las sensaciones internas, que en un contexto posmoderno, se ven afectadas

⁵ GELLNER, Ernest citando a Bertrand Russell en: "*Posmodernismo...*", Op. Cit., p. 52.

también por un proceso de interpretación hermenéutica, pues incluso las sensaciones internas están saturadas de significados.⁶

El relativismo no puede aceptar la verdad objetiva, sino que da cabida a un sinnúmero de "verdades", que se ofrecen en contextos distintos.

El respeto por la subjetividad del objeto de estudio como la del investigador, son las constantes en este proceso hacia el conocimiento, el aceptar la objetividad de la realidad, constituiría para el relativismo posmoderno el propiciar la dominación cultural y científica.

Pero ¿que es lo que ha propiciado este encuentro con el subjetivismo a ultranza?, posiblemente la misma exaltación de la ciencia que alcanzó en el siglo XVII, y que repercute hasta nuestros días, que se muestra incapaz de proporcionar una solución alternativa a las verdades objetivas (intentan parecer objetivas por sus alcances) dominantes del conocimiento que desechan y descartan a las demás por no considerar sus métodos tan valiosos como lo es el prestigiado método científico, el relativismo se levanta como la bandera de la liberación de un provincialismo exacerbado, que reduce el conocimiento y pretende imponer los resultados obtenidos aún cuando se encuentren al nivel de las teorías.⁷

⁶ Idem.

⁷ Ibidem.

"La teoría científica ha sido desacreditada por los mismos hombres de ciencia. Lo lamentable es que lo que ha sido desacreditado por los científicos, sigue dominando todavía en la filosofía del hombre de la calle, que vive bajo la equivocada impresión de estar siguiendo fielmente a su ídolo: la ciencia."⁸

La actual tendencia hacia la globalización, incluye el reconocimiento tácito de la divergencia, el aceptar la existencia de posibles soluciones paralelas a un mismo problema, es aquí donde la utilidad del relativismo puede sobreponerse a su exageración de no conducir hacia ningún lado. Si solamente se reconoce el relativismo del método pero no el de la verdad, podríamos estar en presencia de un avance cognoscitivo, de una tolerancia que reclama la actual situación unificadora, pero respetuosa de las diferencias.

El relativismo llevado al terreno de la Ciencia jurídica, puede propiciar las herramientas que permitan la elaboración de conceptos distintos para un mismo fenómeno, y no sólo su elaboración, sino también su reconocimiento dentro del proceso cognoscente, otorgando validez para aceptar las divergencias conceptuales, obteniendo con ello una tolerancia en el marco de una verdad única y objetiva, que en nuestra disciplina es difícil obtener por la complejidad de su comprobación, que no se limita a las simples experiencias sensibles, sino que va más allá de lo palpable, que admite la existencia de la razón que nos distingue de la creación y nos capacita para aceptar los axiomas y no sólo los hechos. Pero admitir la construcción artificial del

⁸ VAZQUEZ, Guillermo: "*Reflexiones sobre Fe y Razón*". C.B.P., México, 1983, p. 16.

derecho resulta en ocasiones insatisfactorio para las mentes que reclaman por naturaleza humana, la unicidad, incluso conceptual, que proporciona seguridad y orienta las acciones.

1. 2 VERDAD ABSOLUTA = UNIDAD CONCEPTUAL.

El posmodernismo, llevado hasta sus últimas consecuencias y declarado como una ideología científica, como una ideología inmersa en cualquier método para desentrañar la verdad, trae aparejado un menoscabo de la intención científica encaminada a presentar conocimientos universales que determinen la esencia de las cosas y por lo tanto repercute en el ámbito de la Ciencia jurídica, ciencia que a diferencia de las llamadas "ciencias exactas", no se encuentra en las posibilidades fácticas de presentar una comprobación de sus aseveraciones, pero si de sus métodos utilizados en la descripción de los fenómenos jurídicos.

El relativismo, postulado por el posmodernismo, puede en cambio, ser utilizado como una herramienta al servicio de la Ciencia Jurídica, que le permita alcanzar la aceptación de la existencia de distintos conceptos, válidos para obtener una aproximación desde distintos ángulos y enfoques, a un mismo objeto de conocimiento, esto es, al Derecho.

Dadas las características de nuestro objeto de estudio, no debemos pretender encerrarlo en la imposición reduccionista que concibe que la creación artificial

de la norma hecha por el hombre pueda alcanzar un grado de perfección que lo autorice a llevar el título de verdad absoluta y conocimiento universalizado.

Aunque de entrada desagrada la idea del iusnaturalismo jurídico aparentemente superada por el positivismo, no debemos menospreciar del todo la postura de concebir la existencia de una auténtica "verdad", incluso jurídica, que nos permitiera determinar un concepto de validez universal aplicable a cualquier contexto social y cultural.

Si estuviéramos en la posibilidad fáctica de, -como en las ciencias exactas- llevar al terreno de la comprobación no sólo metodológica sino palpable el resultado de nuestras investigaciones científicas, seguramente nos conducirían hacia la existencia de la verdad objetiva. Pero es necesario reconocer la situación y límites de nuestro muy particular objeto de estudio. Este reconocimiento implica el aceptar con tolerancia la existencia de distintos ordenes normativos, que conviven como partes integrantes del fenómeno jurídico.

En un afán unificador del conocimiento, se han proporcionado a lo largo del camino cognoscente, una diversidad de intentos conceptuales por definir nuestro objeto de estudio, cada una de las teorías bien elaboradas y estructuradas, han proporcionado un avance científico jurídico, que si bien presentan inconvenientes para lograr su aceptación universal, han establecido

las bases de ese mencionado avance, así tenemos desde los iusnaturalistas hasta los positivistas una gama de intentos conceptuales del derecho.

Una de las virtudes del siglo XVII, es la introducción del positivismo como un método adecuado para el estudio del derecho, que en su momento permitió dar claridad al problema, cumpliendo con uno de los cometidos de la ciencia, que es el poder describir la realidad a través de la inferencia de principios. Entre todas los intentos por definir al derecho, sobresale la teoría estructurada por John Austin.

“La teoría de John Austin, tan simple como pudiera parecer, nos permite un claro entendimiento de algunos problemas que plantea el derecho: su creación, su identidad, su existencia, su unidad.”⁹

A partir de éste momento comienza a generarse la inquietud presentada por Bentham no muchos años antes, el intento por la pureza en la elaboración de la teoría del derecho culmina con su defensor moderno: Kelsen. La pureza en la teoría del derecho estriba en constituir una doctrina de lo jurídico en lo general y su interpretación, pero delimitando su objeto respondiendo a la pregunta de que es el derecho y como es, consiste en apartar del derecho el hecho de la dominación y ciertas exigencias de justicia que pretenden una validez racional independiente de cualquier estatuto positivo.

⁹ TAMAYO Y SALMORAN, Rolando: *“Elementos para una Teoría General del Derecho”*; Themis, México, 1992, p.53.

Pero la crítica a este intento unificador del fenómeno jurídico y por ende de su conceptualización, pareciera que en los últimos días salta a la vista, pues lo que en inicio se presentó como un método en la búsqueda de la verdad, ha sido mal entendido y en las más de las veces se intenta imponer como una ideología que no acepta contendientes.

El mismo Kelsen considera el método como “un conjunto de reglas que el espíritu se impone para dirigirse a la búsqueda de la verdad, o bien, el conjunto de procedimientos racionales para la investigación y demostración de lo verdadero.”¹⁰

El positivismo es sólo eso, un método que en su momento sirvió para dar claridad al fenómeno jurídico que hasta entonces había estado confundido con cuestiones axiológicas y que le impedía el avance científico hacia el esclarecimiento de la verdad.

Pero la actual realidad imperante reclama la elaboración de una teoría que acepte la pluralidad metodológica para comprender el mismo fenómeno jurídico, que integre al concepto que nos acerque más a la realidad, que en ocasiones evidencia una relación más cercana con la sociología y la ética que con la lógica.¹¹

¹⁰ PRECIADO HERNANDEZ, Rafael: “*Lecciones de Filosofía del Derecho*”, segunda ed., Jus, México, 1954, p.48.

¹¹ Idem., p. 31.

El espiral en el que se desarrolla el conocimiento, nos ha regresado a contemplar, incluso aspectos axiológicos, considerados como superados no por su inexistencia sino por la imprecisión de sus interpretaciones. Si retornamos a la historia, podemos darnos cuenta que en su momento, el intento por aislar al derecho de las valoraciones que este implica, tenía su razón de ser por la dominación oscurantista que vino a culminar con el siglo de las luces y la ilustración, atacando no a la sintomatía axiológica como tal, sino a sus interpretaciones dogmáticas.

Es por eso que incluso el mismo Kelsen acepta que detrás de la norma jurídica fundamental se encuentra la llamada moral absoluta, que podría coincidir con la razón pura explicada por Kant.¹²

Si todos los seres humanos aceptásemos una fuente original del derecho, una verdad objetiva indemostrable por la experimentación del método científico entendido en estricto sentido como tal, estaríamos en la posibilidad de aceptar una unidad conceptual de la normatividad creada artificialmente, porque entonces todo sistema normativo traería aparejada una valoración absoluta, imposible de darse en nuestra realidad jurídica.

El aceptar que la norma, requiere de juicios de valor, de una justificación moral para lograr su eficacia, no atenta en ninguna manera contra los avances

¹² VAZQUEZ, Guillermo. “*Reflexiones...*”; Op. Cit., p.18.

logrados por el positivismo metodológico, la coercibilidad aislada es insuficiente para tal cometido.

El relativismo posmodernista puede ser entendido como el punto de conexión entre el positivismo y el iusnaturalismo, reconocer que hay varias alternativas legítimas para definir el derecho, es una salida conciliadora, que no pretende negar la existencia de una verdad absoluta entendida al estilo de Descartes, Hume y Kant, quienes eran partidarios de la idea de que todas las mentes están dotadas de alcanzar una verdad objetiva única. En virtud de la diversidad de significados para la misma, es necesario presentar opciones que nos permitan avanzar y proponer soluciones, área de la Ciencia jurídica que en los últimos días ha sido descuidada por los juristas, la utilidad práctica le devolvería a la Ciencia jurídica, el prestigio ante una sociedad laica, que cada día reclama por una justicia, antes que la aplicación de una teoría. Por supuesto que la función descriptiva de la Ciencia jurídica se constituye la base para lograr el siguiente estadio de la misma, esto es su utilidad funcional, y una vez alcanzada esta se podrá volver la vista con gratitud a las bases que fueron postuladas por nuestros predecesores que culminaron su trabajo con responsabilidad exitosa.

1.3 RELATIVISMO = PLURALIDAD CONCEPTUAL.

Si en el mundo ontológico, en el mundo del ser, existiera una sociedad que contara con normas emitidas por una autoridad racional a través de un

mensaje que no contuviera ningún elemento que pudiera obstaculizar la comunicación, nos encontraríamos frente a un modelo de significación unívoca, donde en términos de un sistema de la comunicación estaría exento de "ruido".

Para Wittgenstein, el supuesto descrito sería un ambiente propicio para un lenguaje ideal, que permitiría que el mensaje enviado por el emisor fuera descodificado a través del mismo código del emisor. Un lenguaje sin vaguedades, preciso, donde su principal característica sería el tener un mismo nombre para cada elemento y nunca un mismo nombre para dos elementos distintos, lo cual no sucede con el término derecho que es aplicado a distintos niveles del discurso jurídico.¹³

El mismo término derecho es aplicado a la norma, al sistema normativo que la contiene, a la disciplina que la estudia, etc., por lo que resulta drástica la imposición de un concepto único del derecho. No podemos negar la utilidad de tal imposición, pues al realizarla se reducen las ambigüedades, establecer un lenguaje formal donde se le atribuye convencionalmente significado a un término, es el intento del lenguaje de la ciencia del derecho.

Para llegar a dicha convención científica, sería necesario el convencimiento genérico de la diversidad de sistemas normativos que conviven y se contraponen en ocasiones, en un mismo espacio y tiempo, y establecer el

¹³ GONZALEZ RUIZ, Samuel: *"Algunos Modelos de la Teoría del Derecho."*; Ensayo, p. 93.

mismo nivel de lenguaje, esto es acordar si al referirnos al derecho estamos considerando la norma como objeto-lenguaje o al discurso de los jueces y funcionarios, o el discurso valorativo o dogmático de la norma. Establecer parámetros resulta arduo y hasta el momento no se ha presentado ningún concepto para el término derecho que no presente críticas y objeciones, lo más que se ha logrado es aceptar convencionales aproximaciones a la verdad objetiva que encierra el derecho.

La llamada "textura abierta" del derecho postulada por Hart, nos plantea una situación análoga, esto es que todo conjunto de signos lingüísticos tiene un ámbito de flexibilidad que esta expuesto a la interpretación subjetiva, tal y como se plantea en el relativismo posmoderno." Los iusfilósofos adoptan un enfoque convencionalista, son plenamente conscientes de la ambigüedad, vaguedad y textura abierta que el término "derecho" presenta en el lenguaje ordinario. Nadie ha contribuido tanto como Herbert Hart a mostrar estos rasgos del uso común de "derecho", y lo ilusorio que resulta hacer justicia a todos los matices de ese uso común mediante una definición que determine condiciones necesarias y suficientes para todas las aplicaciones de la palabra."¹⁴

El concepto de derecho, es un intento por reducir la realidad a signos representativos, que por sus características resulta por demás complejo e impreciso. John Austin al referirse a los conceptos utilizados por los juristas,

¹⁴ SANTIAGO NINO, Carlos: *"La Validez del Derecho"*; Astrea, Argentina, 1985, p.175.

incluyendo el concepto mismo del derecho expone que: "son breves signos que representan largas series de proposiciones. Y lo que agrava la dificultad de exponer claramente su significación es la conexión íntima e indisoluble que existe entre ellos. Determinar la significación de cada uno y mostrar la relación en que se encuentra con los demás no es empresa a la que pueda darse cima con definiciones breves e inconexas, sino algo que requiere de una investigación amplia, complicada y coherente."¹⁵

El aceptar la diversidad de contextos en la que el término derecho es descifrado o decodificado, conlleva necesariamente a aceptar como válidos los distintos conceptos que el fenómeno requiere. Un concepto no debe ser ni falso ni verdadero, sino simplemente útil para el desarrollo de una teoría científica.

"No es que el derecho sea un fenómeno "multidimensional", o sea que este formado por diversos aspectos o elementos irreducibles. Lo que encontramos son diversos conceptos de derecho, que hacen referencia cada uno de ellos a un aspecto distinto de esta institución social compleja a la que no podemos denominar "derecho" sin estipular una noción de derecho diferente de las que se usan en el seno mismo de la institución. Lo que se denomina "derecho" desde una cierta perspectiva como la del juez, la del jurista o la del sociólogo-

¹⁵ AUSTIN, John: *"Sobre la utilidad del Estudio de la Jurisprudencia"*; Fontamara, México, 1999, pp. 37 y 38.

no es lo mismo que lo que se identifica como derecho desde la otra perspectiva, aunque uno y otro fenómeno estén conectados entre sí”¹⁶

La utilidad de la diversidad conceptual se hace patente ante un sinnúmero de situaciones que son interpretadas en contextos distintos y que requieren de explicaciones diversas en relación a su utilidad. El posmodernismo, entendido desde su fundamento directo: el positivismo lógico y su característica esencial: el relativismo, constituyen a su vez, la base donde se estructura esta concepción pluriconceptual del término derecho, que como un instrumento al servicio de la ciencia, puede a su vez lograr el cometido de su función propositiva de soluciones, para lograr la armoniosa convivencia de los seres humanos.

1. 4 NUESTRAS DEFINICIONES.

Una vez planteado lo encomiable que resulta la aplicación de los postulados posmodernistas en la aceptación de la divergencia conceptual, podemos reiterar que el ideal científico, pugna por una aceptación universal de sus teorías las cuales se fundamentan en una terminología que hace posible el avance, más o menos constante, hacia el conocimiento de la verdad jurídica.

Aunque la "anarquía polisémica", favorece en gran medida que el poder que el discurso científico representa en nuestra sociedad, no se vea centralizado y

¹⁶ SANTIAGO NINO, Carlos : “*La Validez...*” Op. Cit., p. 4.

mucho menos controlado por una élite o, peor aún, por un individuo; no podemos menos que insistir en la utilidad práctica de la existencia de un sólo término conceptual para las palabras: "Derecho", "Procuración de Justicia", "Derechos Humanos", y "Pueblos Indígenas".

El proceso dialéctico al que la historia -incluso la científica- se encuentra inmerso, aunado a nuestra realidad política, hacen posible creer que la unicidad conceptual es alcanzable. Los avances tecnológicos que nos permiten comunicarnos de continente a continente en cuestión de segundos; la computación e informática, que ponen a nuestro alcance la cultura propia y extraña; los medios masivos de comunicación, que cada vez se centralizan más y más, parecieran que nos van unificando, aglomerando, preparando el camino para una globalización total que elimine todas las fronteras.

Lo que comenzó como un ideal económico, ha trascendido a todos los ámbitos. Observamos asociaciones de países, que, si bien su intención original fue la de obtener mercados comunes, al paso del tiempo logran consolidarse en diversas áreas no previstas originalmente.

No desconocemos la idea de que economía, poder y ciencia van de la mano, "no hay ninguna duda del lugar que nuestras ciencias ocupan en la sociedad moderna, de su importancia, de su capacidad contestataria, en fin de su

importancia para el ejercicio del poder",¹⁷ poder que tiende a centralizarse y con ello la producción científica.

Esa producción científica, tendrá -como siempre - la necesidad de diseñar un aparato conceptual descriptor real del fenómeno jurídico y si aceptamos la idea de que el poder político, entendido por antonomasia como una forma organizativa de la conducta del individuo en sociedad, tiene especial interés en el estudio del derecho como regulador de dicha conducta, entonces podemos decir que la organización política globalizante tiene, también, especial interés en la producción de una terminología jurídica univalente, aplicable a cualquier entorno social.

1.4.1 Derecho.

La estructura semántica y conceptual que conforma el fenómeno jurídico, tiene su fundamento en un concepto específico: el concepto de DERECHO. La concepción que tengamos del término "Derecho", determinará la forma en que definamos los demás conceptos jurídicos fundamentales.

Sabemos que no existe todavía un concepto que no admita críticas científicas, pero los hay que han contribuido al desarrollo de la teoría jurídica, posiblemente por su aportación metodológica o por su aceptación axiomática; pero de manera constante, aquellos conceptos que han revolucionado la

¹⁷ CORREAS, Oscar. " *Las Teorías y los Métodos*". Apuntes de Cátedra Inéditos, Filosofía del Derecho, Curso Propedéutico, período 95-II.

apreciación jurídica, deben en gran medida su éxito a la adecuación y utilidad con que se han presentado.

Definir es siempre establecer o encontrar una regla para el uso de una palabra. Dentro de los distintos tipos de definiciones que suelen darse, encontramos: las lexicográficas (las que nos muestran el uso común de la palabra), las reales (aquéllas que pretenden encontrar o describir la esencia de las cosas), las conceptuales (que pretenden llegar a la esencia a través de conceptos) y las estipulativas (son las que en sentido estricto, establecen una regla para usar una palabra).¹⁸

La aspiración científica de eliminar ambigüedades en el uso del término básico por excelencia, esto es del término derecho; parece posible únicamente a través de una definición estipulativa o convencional, mediante la cual la comunidad científica acepte de común acuerdo un vocablo unívoco para designar el fenómeno jurídico.

Atendiendo a ese deseo generalizado, la definición que a continuación proponemos, pretende ser lo suficiente mente lacónica que precise -sin omitir- todos los aspectos de nuestro objeto de estudio.

Consideramos al Derecho como:

¹⁸ Idem.

El factor instrumental de una estructura institucional fácticamente soberana, dotado de plena legitimidad y creado para la consecución de los fines propuestos por la misma estructura, por medio de garantizar el orden, la seguridad y la igualdad entre los individuos en un tiempo y lugar determinados.

Sólo si contamos con una postura frente a este fenómeno tan complejo, como lo es el derecho, será posible intentar definir los demás conceptos básicos que se desprenden del mismo. Consideramos pues, necesario explicar cada uno de los elementos de la construcción lingüística que antecede para fundamentar su conveniencia.

Antes de abordar cada uno de los componentes de la definición planteada, debemos señalar que el punto de partida teórico es:

a) Considerar como axioma la "existencia de principios que determinan la justicia de las instituciones sociales y establecen parámetros de virtud personal que son universalmente válidos independientemente de su reconocimiento efectivo por ciertos órganos o individuos."¹⁹

Dichos principios, según nuestra perspectiva, han sido puestos en la conciencia por el ser absoluto por antonomasia: Dios. "porque cuando los

¹⁹ ÁLVAREZ LEDESMA, Mario: *"Análisis del Iusnaturalismo Según Carlos S. Santiago Nino"*; Apuntes de Cátedra Inéditos, Teoría Jurídica Contemporánea II, Maestría Tronco Común, periodo 96-2.

gentiles que no tienen ley, hacen por naturaleza lo que es de la ley, éstos, aunque no tengan ley, son ley para sí mismos, mostrando la obra de la ley escrita en sus corazones, dando testimonio su conciencia, y acusándoles o defendiéndoles sus razonamientos."²⁰

b) No obstante la existencia de dichos principios y dada la imposibilidad de ser probados de tal manera que satisfagan todas las exigencias metodológicas y sobre todo las de la comunidad prestigiada como científica, es menester asignarle el término "derecho" exclusivamente a la producción humana artificialmente creada para la regulación de las conductas individuales externas, cuyas características distintivas de los demás ordenes que permiten la convivencia tratarán de ser explicados a continuación.

** Factor instrumental.*

La convivencia humana requiere de distintos elementos que la generen, uno de ellos es el derecho el cual constituye la herramienta, el utensilio, producido por y para el hombre para satisfacer su instinto gregario de una manera pacífica y creativa.

** Estructura institucional.*

Entiéndase por estructura institucional, el armazón en el cual descansa cualquier organización humana, llámese Pueblo, Nación, Estado o Sociedad.

²⁰ Santa Biblia, C.B.P., E.U., 1988. Ro.2:14-15.

** Fácticamente soberana.*

Cuando en realidad una organización humana ha alcanzado una autoridad suprema en relación no a otros entes -lo cual sería imposible dado el principio de relatividad-, sino respecto a sí misma, cuando a logrado estar por encima de todos los elementos que la conforman, podemos decir que es una institución soberana.

Cuando una estructura institucional es soberana, tiene incluso el poder coactivo. Este elemento conceptual fue introducido con la finalidad de que dentro de la definición propuesta quedarán comprendidos ordenes jurídicos como el de los pueblos indígenas, el de la comunidad internacional y otros con las mismas características.

** Plena legitimidad.*

Cuando un organismo soberano se encuentra dotado de completa aceptación de todos los miembros que lo conforman, todos sus elementos adquieren esa misma aceptación.

Es aquí donde podemos decir que la eficacia jurídica entra en relación con la aceptación que los miembros de la sociedad regulada muestren al sistema normativo.

También en este aspecto podemos fundar la diferencia que en un momento dado tendrían las ordenes dadas por una mafia y una Nación o Estado. En

tanto que la primera se hubiera generado al margen de lo socialmente aceptable, la segunda mantendría una tolerancia encomiable al orden planteado.

** Consecución de fines de la misma estructura.*

Aquí podemos mencionar que se encuentra comprendido el aspecto axiológico. El derecho tratará de alcanzar los fines que se hayan generado en la estructura del poder como representante de una sociedad.

** Garantiza el orden, la seguridad y la igualdad, en un tiempo y lugar determinados.*

Sabemos que todo ordenamiento jurídico tendrá como mínimos garantes estos tres elementos a los que dependiendo del tiempo y lugar donde dicho ordenamiento se genere, podrán añadirse otros, e incluso hacer énfasis en alguno de ellos como bandera política en relación a la sociedad que lo produzca.

Una vez delimitados los alcances que a lo largo de la presente investigación tendrá para nosotros la palabra derecho, estamos en la posibilidad de exponer otras definiciones que se manejaran durante toda la tesis doctoral.

1.4.2 Procuración de Justicia.

En México, la frase "procuración de justicia", constituye una definición lexicográfica, esto es a la definición se le ha dado el sentido del uso común, la "procuración de justicia", evoca para cualquier jurista contemporáneo, el derecho penal, el Ministerio Público, la Procuraduría General de la República y términos similares.

En el capítulo segundo se abordará por completo la necesidad de integrar a la actual terminología jurídica, un nuevo concepto de "procuración de justicia", más amplio e incluyente, que contribuya al efectivo acceso a la justicia en México. Para efectos del presente apartado, el cual tiene la finalidad de evitar equívocos, basta con señalar nuestra definición estipulativa para la frase en comento, misma que será de utilidad al referirnos a ella durante el desarrollo de la presente investigación.

En términos lexicográficos, entendemos por "procurar", el buscar con denuedo, el tratar de obtener, el investigar y por "justicia" el que cada uno obtenga lo que merece, así la frase completa significaría buscar con denuedo que cada uno obtenga lo que le corresponde.

Aplicado al derecho mexicano, el procurar justicia significaría que una estructura institucional fácticamente soberana dotada de plena legitimidad (el Estado Mexicano) decidiera incluir dentro de sus valores, el de buscar

arduamente que cada individuo que lo conforma (ciudadanos), estuviera gozando de sus derechos y cumpliendo con sus obligaciones, en una situación de orden, igualdad y seguridad jurídicas.

En esta definición estipulativa quedarían comprendidas todas las instituciones que en virtud de la definición lexicográfica han quedado excluidas, incluyendo así las Procuradurías: Agraria, del Consumidor, Fiscal, del Medio Ambiente, etc. así como las comisiones de derechos humanos y defensorías de oficio, junto con sus respectivos servidores públicos.

1. 4. 3 Derechos Humanos.

Para la frase "derechos humanos" también existen múltiples acepciones, algunas más sofisticadas que otras, pero todas aluden a los valores primigenios, sobre los cuales se fundamentan el derecho y el Estado.

Siguiendo con el propósito de este apartado, nos limitaremos a exponer nuestra definición estipulativa para este concepto, que será desarrollado más ampliamente en el capítulo tercero.

Entendemos por derechos humanos aquéllas percepciones axiológicas trascendentales que se adjudican a todos los seres humanos, por el sólo hecho de serlo y que se han implementado gradualmente a lo largo de la

historia en diversos ordenamientos jurídicos de carácter nacional e internacional.

Las percepciones axiológicas a las cuales hacemos referencia en el párrafo anterior siempre han estado allí, el que ha evolucionado ha sido su reconocimiento gradual en la historia, mismo que les ha proporcionado diversos matices y ganado una clasificación, así tenemos derechos de primera, segunda y tercera generación, términos que aluden a esta evolución histórica y a su incorporación progresiva en los preceptos jurídicos que los describen.

Actualmente los derechos humanos, su defensa y protección jurídica, constituyen para los Estados modernos un parámetro de justicia y un factor que los legitima. Dentro del contexto que nos ocupa, la adecuada protección a los derechos humanos es el indicador primordial de una efectiva procuración de justicia, ya que si un Estado no vigila el cumplimiento de las obligaciones y derechos más elementales de sus gobernados, se tiene la seguridad teórica, que los ordenamientos jurídicos progresivos carecen también de efectividad.

Si el Estado mexicano aspira a legitimar sus actuaciones al interior y al exterior, debe garantizar el resguardo jurídico de los derechos humanos a sus nacionales, en especial a los sectores sociales más desprotegidos y marginados, como lo son los pueblos indígenas.

1. 4. 4 Pueblos Indígenas.

Dadas las circunstancias políticas que nos rodean, nos encontramos en un momento determinante para la procuración de justicia en México. A diario observamos la ineficiente lucha contra la delincuencia, la creciente corrupción en todos los niveles de gobierno, que alcanza a los más prestigiados servidores públicos; la desfavorable situación económica, que convierte a los pobres en verdaderos marginados del Derecho.

Dentro de este complejo social, la Procuración de Justicia reclama su espacio, como la única solución jurídico-preventiva a todos estos males de nuestro Estado nacional, en donde el acceso a la justicia para quienes padecen desigualdad económica o cultural, se torna cada día más inaccesible. Los pueblos indígenas poseen ambas desventajas; la económica y la cultural, por décadas se han mantenido al margen de los servicios sociales más elementales y de los avances tecnológicos, aún entre aquellas poblaciones que han alcanzado cierta prosperidad económica, sus limitaciones culturales les impiden integrarse exitosamente en la sociedad hegemónica, sólo de manera excepcional algunos de ellos logran sobresalir y conservar sus raíces culturales.

Pero ¿Quiénes son los pueblos indígenas? ¿Cómo se distinguen de los demás nacionales? ¿Por su forma de hablar? ¿Por su forma de vida? . Los antropólogos han descrito con precisión las características de una comunidad

indígena, pero como estudiosos del Derecho tenemos la responsabilidad de retomar las nociones universales jurídicamente aceptadas; tal es el caso de la contenida en el Convenio 168 de la Organización Internacional del Trabajo, en la cual abundaremos en el capítulo cuarto; en este ordenamiento jurídico se reconoce como “pueblos indígenas” a “los descendientes ancestrales que antiguamente habitaban el país, antes de la conquista o la colonización, o bien, del establecimiento de las actuales fronteras, que se rigen total o parcialmente por sus propias instituciones”.

Las recientes reformas constitucionales retomaron y ampliaron el concepto implementado por la Organización Internacional del Trabajo, así tenemos que el artículo segundo Constitucional describe a los pueblos indígenas como “aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

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

Basta para nosotros esta definición incluyente de propia percepción de saberse “parte de” para referirnos a un integrante de una comunidad indígena. Para efectos prácticos, durante toda la investigación, estaremos refiriéndonos a los pueblos indígenas en los términos antes señalados.

Una vez establecidos los conceptos jurídicos fundamentales para el desarrollo de la presente investigación doctoral, procedemos a exponer y a clarificar los alcances de la Procuración de Justicia, como término apenas bosquejado.

II. La Procuración de Justicia.

SUMARIO 2.1 Distintas vertientes de la Procuración de Justicia. 2.1.1 La asistencia jurídica. 2.1.2 La representación social. 2.1.3 La conciliación. 2.1.4 El arbitraje. 2.2 Instituciones en México encargadas de procurar justicia. 2.2.1 Instituciones de asesoramiento jurídico y procesal públicos. 2.2.2 Instituciones parajurisdiccionales o de justicia coexistencial. 2.2.2.1 Instituciones parajurisdiccionales a nivel federal. 2.2.2.2 Instituciones parajurisdiccionales a nivel local. 2.2.2.3 Instituciones parajurisdiccionales en materia de Derecho Indígena. 2.3 Efectivo acceso a la justicia. 2.4 Requerimientos de la Procuración de Justicia.

SINOPSIS INTRODUCTORIA

El Estado nacional tiene la obligación de garantizar a sus gobernados una justicia pronta, gratuita, completa e imparcial, sin embargo la respuesta oportuna del Estado a estos requerimientos sociales se ha difuminado frente a una intrincada problemática: por un lado los ciudadanos; a los cuales bien podríamos clasificar para este efecto en ciudadanos con acceso a la justicia y ciudadanos sin acceso a ella y por otro lado; la ley, las instituciones y los servidores públicos. Estado y gobernados, constituyen los lados de una misma moneda: la procuración de justicia.

¿Cómo hacer coincidir nuestras instituciones y leyes con las necesidades reales de los gobernados?, no podemos negar que nuestras leyes e instituciones jurídicas se encuentran a la vanguardia del derecho internacional, constantemente vemos la obra de los investigadores y científicos del derecho plasmarse en la teoría jurídica mexicana, pero ¿Qué es lo que impide que esos beneficios teóricos alcancen a repercutir a favor del gobernado? ¿Porqué se percibe un halo de incredulidad hacia la justicia mexicana? .

En el primer capítulo se establecieron las bases conceptuales para la presente investigación, en este segundo capítulo se intentará clarificar el concepto de Procuración de Justicia, extrayéndolo del derecho penal para dotarlo de un contenido amplio, genérico e incluyente. Creemos que la solución al efectivo acceso a la justicia se encuentra en la Procuración de Justicia, en ésta que trataremos de describir, para lo cual señalaremos en primer lugar, sus distintas vertientes: la asistencia jurídica, la representación social, la conciliación y arbitraje.

En segundo lugar enlistaremos las distintas instituciones encargadas de procurar justicia en a nivel Federal y Local en México, su origen y sus principales funciones; indicaremos también la presencia de algunos de estos organismos en materia de derechos humanos de los pueblos indígenas. Cada apartado de esta sección cumplirá su función de marcar en la práctica alguna de las distintas vertientes de la procuración de justicia ya señaladas, esto es,

observaremos que la Procuración de Justicia en México, cobra distintos matices en función de la institución que los genere, así podremos observar que mientras algunos organismos privilegian la función conciliatoria, otros lo hacen con la asistencia jurídica, y así sucesivamente, pero a todos les es común un objetivo: el que los gobernados tengan un efectivo acceso a la justicia.

Por último expondremos la necesidad de esgrimir el concepto de *Procuración de Justicia* como instrumento para lograr un efectivo acceso a la justicia, a la vez que expondremos los requerimientos más apremiantes en este rubro. En la medida que los estudiosos del derecho tengamos claro este concepto, se tendrá la capacidad de organizar y reestructurar el auxilio jurídico no jurisdiccional del Estado hacia el gobernado, para hacer coincidir la teoría con la práctica.

2.1 DISTINTAS VERTIENTES DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA.

Hemos señalado ya que el término Procuración de Justicia de continuo se confunde con el de Procuración de Justicia Penal, que si bien es el más trascendente, no es el único. Los avances que en materia de procuración de justicia se han logrado, han sido al margen de su concepto, pues se han generado como respuesta a las necesidades y reclamos de los gobernados, sin que nadie se haya percatado de la necesidad de concientizar y estructurar a la verdadera procuración de justicia.

El Estado justifica su existencia al cumplir con los objetivos de su razón de ser, el garantizar a sus ciudadanos lo que de otra forma no podrían obtener, pero cuando éstos se percatan de la imposibilidad del Estado para garantizar el orden, la seguridad y la igualdad, entonces nos encontramos frente a una crisis del Estado y del derecho como instrumento institucional para hacer valer sus determinaciones.

La crisis en el Estado surge cuando varios ordenes luchan por imponerse en él para constituir el orden global, total que orientará y organizará la vida estatal.¹ Esta lucha generada por contingencias exógenas y endógenas desembocará en cambios que pueden ser o no favorables a la sociedad, es menester que hagamos de este tiempo de cambios una oportunidad para hacer llegar a los sectores más desprotegidos la justicia cotidiana.

Si tuviéramos que elegir entre los tres poderes que tradicionalmente se atribuyen al Estado, necesariamente nos inclinariamos por el judicial, que es el que determina los límites reales, el que subjetiviza el Derecho, lo individualiza a favor del gobernado; afortunadamente la historia actual no nos orilla a dicha elección y contamos con el poder del Estado estructurado en sus tres ordenes: ejecutivo, legislativo y judicial, para servir a una ciudadanía mexicana ávida de justicia.

¹ CARDIEL REYES, Raúl : *"El Estado de Derecho"*, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XXX, enero-abril 1980, No. 115, UNAM, México, 1982, p.81.

El Poder Ejecutivo es el que proporciona una novedosa forma de individualizar el Derecho a través de la asistencia jurídica, el arbitraje y la representación social, creando para ello distintas instituciones que han surgido sin unión coyuntural entre sí, menguando con ello su eficacia, así tenemos Procuradurías en distintos órdenes, (del Consumidor, Agraria, Social, etc.); Comisiones de Derechos Humanos, (Nacional y Estatales) y de arbitraje, (Comisión Nacional de Arbitraje Médico), y las Defensorías de Oficio; todas ellas encaminadas al mismo propósito: el de procurar la justicia al gobernado utilizando para ello al menos uno de los siguientes procedimientos jurídicos no jurisdiccionales: la asistencia jurídica, la representación social, la conciliación, el arbitraje y los laudos.

2.1.1 La asistencia jurídica.

Las instituciones de servicio social encargadas de auxiliar a los gobernados participan en su mayoría en el arduo camino de la justicia asesorando a los mismos ya sea en los trámites que van a realizar ante diferentes autoridades o con terceras personas, estos organismos tienen la facultad de orientar y atender de manera concreta las consultas que les hagan los justiciables, respetando los límites de legalidad que las envuelven.

2.1.2 La representación social.

Otra atribución importante que en muchas ocasiones se les confiere a las instituciones procuradoras de justicia, es la representación legal de los gobernados, la cual consiste en la facultad conferida por la ley a la institución del caso para actuar en nombre del individuo ejerciendo las prerrogativas jurídicas del poderdante; algunas de dichas instituciones tienen la capacidad para representar a ambas partes de un mismo conflicto, pudiendo ser este de carácter jurisdiccional o administrativo.

2.1.3 La conciliación.

La conciliación es un acto jurídico a través del cual las partes en conflicto se ponen de acuerdo con la intención de evitar un pleito y solucionar así una controversia, esta es la vía preferente que han tenido desde su inicio la mayoría de las instituciones encargadas de la procuración de justicia en nuestro país, toda vez que mediante ella se ahorran tiempo y recursos, se intenta en todo momento propiciar el entendimiento y la convivencia armónica de las partes en conflicto. Tratándose de particulares se exhorta a las partes sobre la conveniencia de llevar a cabo la conciliación en preferencia a las acciones de carácter judicial.

2.1.4 El arbitraje.

El arbitraje es la "facultad discrecional confiada a un sujeto u organismo extrajudicial al que las partes han sometido un litigio, en virtud de una cláusula compromisoria, para que decida según su leal saber y entender."²

"El arbitraje es la prerrogativa conferida por las partes en conflicto para resolver sus diferencias, en un asunto determinado, reconociendo en una institución o persona, la capacidad para conocer y resolver su problemática particular. El juicio arbitral tiene como característica preponderante su profundo sentido social, la búsqueda de la concordia, el fomento de la productividad, el generar nuevas formas de respuesta institucional, a desafíos que surjan de la propia dinámica de cambio en que se encuentra el país, en su inserción en la economía internacional así como la defensa de los intereses nacionales"³

** Laudos*

Una vez concluido el juicio arbitral, el servidor público que haya sido designado como arbitro debe emitir el laudo correspondiente, el cual debe ser preciso y congruente con los hechos materia de la controversia y las pretensiones de las partes. El laudo debe resolver y dar por terminado el

² GARRONE, José Alberto: "*Diccionario Jurídico Abeledo Perrot*"; T. III, Abeledo Perrot, Argentina, 1989, p. 55.

³ HERNÁNDEZ PALACIOS, Luis: "*Procuración de Justicia Agraria*"; *Revista de los Tribunales Agrarios*; Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", México, No. 13, septiembre-diciembre, 1998, p.35.

asunto de que se trate, razón por la cual una vez emitido se debe presentar ante una autoridad jurisdiccional que lo respalde con su poder coactivo.

Estos mecanismos no jurisdiccionales, son utilizados de continuo por instituciones encargadas de la procuración de justicia en México, las cuales han surgido desde el poder ejecutivo como una útil y novedosa solución de los conflictos cotidianos de millones de mexicanos, quienes de otra forma jamás tendrían acceso a la justicia debido a su situación socioeconómica y cultural.

Atendiendo a nuestra definición inicial de procuración de justicia entendemos que cuando el Estado Mexicano busca con denuedo que sus ciudadanos, gocen de sus derechos y cumplan con sus obligaciones, en una situación de orden, igualdad y seguridad jurídicas, a través de sus distintas instituciones, mecanismos jurídicos y servidores públicos, esta ejerciendo su capacidad de hacer valer el Derecho en casos concretos y específicos, por medio de distintas vertientes de la procuración de justicia.

Para el Dr. Sergio García Ramírez, al igual que en la economía, en el ámbito de la justicia podemos hablar de dos niveles, la "macrojusticia" y la "microjusticia", el primero para hacer referencia a los más elevadas magistraturas, en donde se ventilan ciertos procedimientos delicados y complejos y el segundo en donde se resuelven los problemas cotidianos de millones de ciudadanos los que por razones diversas, únicamente tienen

acceso a la "microjusticia", es en este nivel donde recae la actividad de las instituciones creadas por el llamado "poder ejecutivo" para procurar justicia.⁴

A continuación veremos como la procuración de justicia surge en estos momentos críticos para el Estado como una forma de llegar a los niveles más desprotegidos, para brindarles seguridad jurídica y legitimar con ello la existencia del Estado favoreciendo también la gobernabilidad.

2.2 INSTITUCIONES EN MÉXICO ENCARGADAS DE PROCURAR JUSTICIA.

Las distintas vertientes de la Procuración de Justicia señaladas en el rubro anterior, pueden ubicarse para su estudio en dos grandes grupos: Instituciones de asesoramiento jurídico y procesal públicos e instituciones parajudiccionales o de justicia coexistencial.

2.2.1 Instituciones de asesoramiento jurídico y procesal públicos.

La ayuda jurídica a los grupos socioeconómicamente más débiles, ha estado presente en distintos países como un control para igualar las condiciones jurídicas y eliminar con ello los contrastes sociales, económicos y culturales. En nuestro país el concepto ha ido evolucionando y se ha manifestado a través de distintos mecanismos jurídicos; durante el siglo XVIII y bajo el amplio marco liberal, se realizó bajo el sistema de "cáritas", a través del cual el problema de la desigualdad procesal entre las partes era solucionado

⁴ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: *"Poder Judicial y Ministerio Público"*; Porrúa, México, 1996, p. 34.

mediante el patrocinio gratuito⁵; uno de los más importantes ejemplos de este patrocinio es el "Proyecto de Ley para el establecimiento de una Procuraduría de pobres en San Luis Potosí", cuya autoría se atribuye a Ponciano Arriaga, en el año de 1847.

La modificación del concepto de "caridad" por el de "justicia social" obedece a la natural evolución del Estado Liberal hacia un Estado Social de Derecho, en el cual en el catálogo de las libertades públicas resaltaba el ejercicio de la acción procesal como derecho de todo gobernado a acceder a los tribunales sin obstáculo alguno incluyendo la insuficiencia de recursos.

Es en este contexto en donde surge el concepto de "asistencia judicial", consistente en "asegurar aquellos que justifican la insuficiencia de sus recursos para ejercer sus derechos en justicia (ante los tribunales)".⁶ Esta asistencia o ayuda se tradujo, primero, en una obligación del estado contemporáneo, de atender a las personas que tienen dificultades para solventar los gastos y costas del juicio; y segundo, en la ayuda voluntaria de los colegios de abogados. Estos esquemas de auxilio legal a los necesitados han prevalecido en varios países, sin embargo, ante la masificación y especialización de los conflictos sociales, algunos de estos instrumentos han sido considerados como obsoletos e inadecuados.

⁵ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar: "*Acceso a la Justicia de los No Privilegiados*"; Leyes y Pobreza. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México, 1993, pp.69 y 70

⁶ LAROCHE DE ROUSSANE, Paul: "*L' aide judiciaire. Etude de Loi*"; No. 72-11 du janvier, R.N.D.,Francia, 1973, pp.71

La nueva tendencia socializadora pretende el asesoramiento jurídico y procesal como una forma de asistencia legal a los justiciables que carecen de recursos económicos. Fix Zamudio ha resumido esta tendencia, señalando los siguientes aspectos de la misma:

- Cambio de la denominación de "pobreza" por un concepto más amplio y flexible, que permita tomar en cuenta la situación del beneficiario, en relación con los gastos del proceso y la consulta legal.
- El beneficio se otorga no sólo a los indigentes, que la reciben en forma total, sino que se extiende también a aquellos sujetos que perciben ingresos medianos, pero que son insuficientes para soportar los gastos que significa la defensa de sus derechos, a los cuales se les concede una ayuda parcial.
- Sustitución del asesoramiento jurídico gratuito y voluntario de los abogados privados, por un sistema de remuneración a los propios abogados, a cargo del Estado, el cual también cubre los gastos procesales restantes.
- Extensión de la ayuda legal a la consulta o asesoramiento extraprocesal (legal advice), cuyos gastos son también cubiertos por el Estado.
- Simplificación del procedimiento para obtener el beneficio, el cual se depura de elementos formalistas, sustituyéndose la exigencia de la prueba del posible

éxito de la pretensión procesal, por el simple requisito de que la misma pretensión no sea manifiestamente infundada.⁷

El esquema del asesoramiento jurídico y procesal es de gran trascendencia ya que tiende a lograr el equilibrio procesal mediante el establecimiento de los instrumentos de auxilio legal a todas aquellas personas que en mayor o menor medida no pueden contar con el auxilio de los abogados particulares.

La evolución de este concepto ha llevado a algunos Estados Nacionales a establecer oficinas o instituciones especializadas en el auxilio legal a los ciudadanos para cada etapa o momento judicial o extrajudicial. Cabe entonces hacer la distinción del "asesoramiento jurídico preventivo", el cual implica asistencia profesional para aquellas actividades que plantean controversias o pretenden evitarlas, del "asesoramiento procesal", el cual exige la participación de profesionales ya dentro del proceso judicial.

En el sistema jurídico estadounidense se proporciona el asesoramiento jurídico preventivo, mediante el establecimiento de las *nieghbourhood law offices* (oficinas de consulta jurídica en los barrios), y brinda el asesoramiento procesal a través de las *legal aid offices* (oficinas de auxilio judicial) las cuales funcionan en las ciudades de mayor importancia.

⁷ FIX- ZAMUDIO, Héctor: "Breves Reflexiones sobre el Asesoramiento Jurídico y Procesal, como Institución de Seguridad Social"; *Anuario Jurídico*; 2-1975, UNAM, México, 1977, pp.85 y 86.

En Inglaterra también se distingue entre el asesoramiento preventivo y el procesal, contando para ello con el *solicitor* (abogado preventivo) y el *barristier* (abogado remedial o litigante) .

La notable evolución que en dichos sistemas jurídicos han tenido los servicios de asesoramiento jurídico y procesal, ha merecido su configuración como institución de seguridad social y "se presta a los que tienen necesidad de los servicios legales, por oficinas situadas en los lugares más convenientes y que cuentan con abogados por el Estado, que realizan actividades no sólo de consulta y asesoramiento procesal, sino también de información o de educación jurídicas, defensa colectiva de grupos sociales, redacción de proyectos de ley etcétera."⁸

En México la asistencia técnica y de representación jurídica solamente en dos casos es obligatoria: En los procesos penales, en los que forzosamente se requiere la intervención de un defensor conforme a lo que establece el artículo 20 constitucional, constituyéndose este derecho de defensa como uno de los derechos fundamentales del procesado, y en los proceso especiales sobre algunas controversias familiares para el caso de que una de las partes se encuentre asesorada y la otra no⁹, por lo que el juez debe solicitar para esta última los servicios de un defensor de oficio. En los demás casos relativos a otras materias y jurisdicciones, las partes pueden comparecer libremente ante los tribunales, sin necesidad de estar asistidas por abogados.

⁸ FIZ- ZAMUDIO, Héctor: "*Breves ...*" Ob Cit. p. 100.

Para los casos en los que es obligatoria la asistencia técnica de un abogado, el sistema jurídico mexicano ha establecido las Defensorías de Oficio, organismos públicos cuyas funciones específicas consisten en el patrocinio, procuración, defensa y auxilio de los que lo soliciten, pero particularmente de los solicitantes de escasos recursos económicos.

** Defensorías de Oficio.*

En el ordenamiento jurídico mexicano existe el asesoramiento y la representación jurídica gratuitas de las personas con bajos ingresos, para lo cual se vale de los sistemas de defensoría de oficio (federal y local) ante los tribunales ordinarios.

La asistencia de un defensor solamente tiene el carácter de obligatoria, para dos clases de asuntos: en materia penal, en el supuesto previsto por el artículo 20 constitucional; y en materia familiar, en algunas controversias en que alguna de las partes se encuentre asistida y la otra no, por lo que el juez debe solicitar para ésta los servicios de un defensor de oficio. Sin embargo, la complejidad técnica y procesal de la resolución de las controversias a través del litigio, implica la necesidad de las partes de estar asistida por un abogado particular y en caso de no contar con los suficientes recursos económicos, solicitar la ayuda de un defensor de oficio.

La Defensoría de Oficio Federal tiene como normas para su organización y funcionamiento la Ley de la Defensoría de Oficio Federal del 14 de enero de

1922 (diario Oficial de la Federación del 9 de febrero de 1922) y en el Reglamento de la Defensoría de Oficio en el Fuero Federal aprobado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación el 18 de octubre de 1922.

La Defensoría de Oficio Federal depende jerárquicamente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, siendo el máximo tribunal el encargado de nombrar y remover al jefe y demás miembros del cuerpo de defensores. El ingreso al sistema de defensoría de oficio es por examen de oposición público. Los servicios que prestan los defensores de oficio del sistema federal se refieren solamente a los asuntos penales federales y se circunscriben a los casos en que el inculcado no tenga defensor particular. Los defensores de oficio tienen la obligación de asistir diariamente a los juzgados y tribunales a los que estén adscritos y cuando menos una vez a la semana a las penitenciarias o prisiones donde se encuentren sus defendidos, para recabar los datos necesarios para su defensa, así como para informarles el desarrollo de sus procesos.

En los casos de incumplimiento de sus obligaciones, ya sea por dolo o negligencia, dependiendo del grado de omisión o incumplimiento, las leyes y reglamentos que norman el funcionamiento de esta institución establecen una serie de sanciones que van desde la amonestación, la suspensión temporal administrativa, hasta la destitución, pudiendo incurrir en caso de incumplimiento o falta grave, en delitos contra la administración de justicia

cometidos por los servidores públicos. En el sistema de defensoría de oficio local existen disposiciones similares.

Por lo que se refiere al sistema de defensoría de Oficio Local, cada entidad federativa cuenta con su propia defensoría de oficio, las cuales dependen, en algunos casos del poder judicial y en otros del poder ejecutivo. En algunas ocasiones las defensorías de oficio locales, proporcionan en forma gratuita no sólo los servicios de defensa en materia penal, sino también el de asesoría y patrocinio en materia civil, familiar, contencioso-administrativa y de arrendamiento inmobiliario, a las personas que no puedan cubrir los honorarios de un abogado particular.

Un diagnóstico realizado en 1991 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos a las defensorías de oficio del país, concluía que los servicios que prestaban estas oficinas no resultaban satisfactorios por la excesiva carga de trabajo, la remuneración insuficiente de dichos servidores, por la falta de medios técnicos de apoyo (trabajadores sociales, peritos, etc.) y por la falta de programas permanentes de capacitación.

La cantidad de procesos penales que los defensores de oficio tienen a su cargo, rebasa por mucho la que un defensor particular puede llevar, por lo que esta cantidad no corresponde con la calidad de sus servicios, siendo los usuarios de estos servicios los que se ven afectados por las limitaciones de

dicho organismo, traduciéndose a su vez en desigualdad y merma de las garantías de un amplio sector de ciudadanos.

2.2.2 Instituciones parajurisdiccionales o de justicia coexistencial.

El que los ciudadanos gocen de sus derechos y cumplan con sus obligaciones en un marco de seguridad, igualdad y orden, es responsabilidad del Estado Mexicano, para lo cual utiliza distintos instrumentos jurídicos que validan sus actos dotándolos de legalidad. En nuestro país se han creado diversas instituciones a las cuales el Estado les ha encomendado como función principal la procuración de justicia de los diversos sectores de la población.

Los problemas de la actualidad que generan conflictos litigiosos especializados y que a su vez provocan la necesidad de nuevas formas de actuación estatal en los más diversos y particulares ámbitos, traen como consecuencia inmediata la aparición de los organismos parajurisdiccionales los cuales a través de distintos instrumentos jurídicos de naturaleza procesal, superan conflictos sociales de carácter colectivo e individual y de manera asequible, rápida y poco costosa desahogan y dan solución a diversos tipos de conflictos, evitando con ello los costosos procesos que la jurisdicción tradicional implica.

Carnelutti señala que "existen cometidos afines al judicial o conexos a él, a los que están adscritos órganos especiales, que hay que tener en cuenta en un

sistematización completa de los elementos del proceso” por lo que debe dárseles el nombre de órganos parajurisdiccionales, los cuales comprenden las instituciones conciliatorias y las de patrocinio gratuito.⁹

Para el jurista Alcalá Zamora y Castillo, los órganos parajurisdiccionales, son órganos que de una u otra forma intervienen en un proceso tradicional, son “cuantos en un proceso están facultados para adoptar resoluciones o acuerdos de índole cuasijurisdiccional (síndicos, juntas de acreedores en un proceso civil, interventores, albaceas y juntas de herederos en el juicio sucesorio)”¹⁰

Estas concepciones no alcanzan a determinar el perfil ni las características de los organismos parajurisdiccionales que describiremos, pues en principio las instituciones de Procuración de Justicia, obtienen la categoría de parajurisdiccionales al desarrollar sus propios procedimientos sin inmiscuirse en las actividades de otros organismos.

José Ramón Cossío, realiza una distinción de los órganos parajurisdiccionales de los jurisdiccionales a partir de sus semejanzas, de la siguiente manera:

Tanto la jurisdicción como la llamada parajurisdicción tienen el propósito de resolver pretensiones litigiosas, únicamente que los órganos de jurisdicción

⁹ CARNELUTTI, Francisco: “*Sistema de Derecho Procesal Civil*”; T.II. UTEHA, España, 1994, p. 209

¹⁰ ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto: “*Proceso, Autocomposición y Autodefensa*”, 3ª ed.; UNAM, México, 1991, p. 139.

emiten resoluciones coercitivas, mientras que los parajurisdiccionales utilizan instrumentos jurídicos como la conciliación y el arbitraje los cuales carecen del poder coercitivo para hacer valer sus determinaciones.

En ambos casos nos encontramos frente a un funcionario público quien regula el desarrollo y hace cumplir las leyes del proceso y en su caso dicta una resolución para dirimir el conflicto, pudiendo aplicar sanciones que varían según el grado de autoridad con las que son impuestas y ejecutadas, pues en el caso los órganos jurisdiccionales cuentan con la autonomía para aplicarlas y los para jurisdiccionales se valen de otro organismo administrativo para hacerlo.¹¹

Este tipo de instituciones también se les ha denominado "instituciones de justicia coexistencial", dada su participación con los órganos jurisdiccionales en la Procuración de Justicia, con el fin de tutelar los intereses de la sociedad y de los sectores desprotegidos, así como vigilar el principio de legalidad, impulsando el empleo de técnicas de mediación y conciliación que desahogan el exceso de trabajo de los tribunales, evitando así, la excesiva duración de los procesos y en consecuencia de los costos que se originan con ello.¹²

A continuación analizaremos de manera sucinta, el origen y las funciones de las distintas instituciones coexistenciales, procuradoras de justicia,

¹¹ COSSÍO, José Ramón, "*La Jurisdicción de Contenido Social en México*"; en *Estudios en Homenaje al Doctor Fix-Zamudio en sus Treinta Años como Investigador de las Ciencias Jurídicas*; T. II, UNAM, México, 1987, p. pp.1853 y 1854.

¹² HERÁNDEZ MARTÍNEZ, Pilar: "*Acceso ...*"; Ob. Cit., p. 79.

comenzando desde aquellas de carácter federal y que resultan las más conocidas y por la misma razón las más recurridas; para continuar con las instituciones parajurisdiccionales existentes a nivel local algunas de las cuales han permanecido semiocultas a la difusión pública; en ningún caso abundaremos en detalles que serían objeto de otra investigación.

2.2.2.1 Instituciones parajurisdiccionales a Nivel Federal.

*** La Procuraduría General de la República.**

El origen de la Procuraduría General de la República lo encontramos en la época del México Independiente. Esta institución nace como tal a partir de la reforma Constitucional del 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución del 5 de febrero de 1857.

"El artículo 96 de la Carta Magna reformado en 1900 quedó en los siguientes términos. La ley establecerá y organizará los Tribunales de Circuito, los Juzgados de Distrito y el Ministerio Público de la Federación. Los funcionarios del Ministerio Público y el Procurador General de la República que ha de presidirlo, serán nombrados por el Ejecutivo".¹³

Es bien sabido que la Procuraduría General de la República es la encargada del Despacho de los asuntos encomendados por la Constitución, por la Ley Orgánica de la propia dependencia y por los establecidos en su Reglamento,

¹³ FIX ZAMUDIO, Héctor: *"Diccionario Jurídico Mexicano"*; UNAM/Porrúa, México, 1993, p.78

que tiene como funciones esenciales las del Ministerio Público Federal, la representación de la Federación y la asesoría del gobierno federal. En cuanto al Ministerio Público Federal, este se encarga de la persecución de los delitos del orden federal, así como de solicitar las órdenes de aprehensión contra los inculcados, buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos, debe tratar de que los juicios sean regulares y que la justicia sea pronta y expedita, también se encarga de pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que determine la ley, la competencia de la Procuraduría Federal de la República es atender los asuntos del fuero federal, siendo una dependencia del poder ejecutivo en la que se integran la institución del Ministerio Público Federal, y sus órganos auxiliares directos para el despacho de los asuntos que les atribuyen los artículos 21 y 102 de la Constitución.

** Comisión Nacional de Derechos Humanos.*

Desde la Constitución de 1857, la defensa de los derechos humanos se encontraba específicamente encomendada al Poder Judicial a través del juicio de amparo, pero en la mayoría de los casos, por carecer el agraviado de recursos culturales o económicos, no acudía a la jurisdicción correspondiente para hacer valer sus derechos; la exigencia social demandaba una institución que en la práctica vigilara y defendiera el respeto de los derechos humanos, sin los requisitos y complejidades del juicio de amparo.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) fue creada por acuerdo presidencial el 5 de junio de 1990, publicado al día siguiente en el Diario Oficial de la Federación. Se trata del organismo tutelar y protector de los derechos humanos más importante de nuestro país, considerándose como factor importante para su eficacia, la independencia respecto a los poderes, lo cual le otorga un amplio prestigio entre todos los sectores sociales.

Su función esencial radica en el conocimiento de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidor público, que violen los derechos reconocidos por el orden jurídico nacional. La CNDH tiene competencia para intervenir en:

- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, que sean cometidos por un servidor público.
- Violaciones administrativas, vicios en los procedimientos y delitos que lesionen a una persona o a un grupo, cometidos por otros agentes sociales, cuya impunidad provenga de la inercia o la tolerancia de alguna autoridad o servidor público y
- En los casos a que se refieren los dos incisos anteriores, por negligencia imputable a alguna autoridad o servidor público.

La ley de la CNDH publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1992, determina expresamente las excepciones a la competencia asignada al organismo: los actos que provienen del Poder Judicial de la Federación, así como de asuntos electorales, laborales, jurisdiccionales, ya que para actos u omisiones en dichas materias, ya existen otros medios de tutela.

Abundando respecto a los casos en que se excluye la competencia de la CNDH, Hernández Martínez explica:

“Respecto de la electoral, se ha considerado que dado el carácter imparcial que distingue tal institución (...) debe mantenerse al margen de cualquier debate de índole político, pues esto necesariamente implicaría una toma de postura respecto de contenidos y orientaciones específicos, situación que iría, evidentemente, en demérito de su referido carácter de institución imparcial.

En relación con los asuntos laborales la Comisión no debe tomar conocimiento, porque el vínculo jurídico se establece entre particulares y, consecuentemente, en las controversias no se concreta el supuesto básico de la intervención de una autoridad o servidor público que atente en contra de los referidos derechos de alguna de las partes.

En cuanto a las cuestiones jurisdiccionales, la razón de la incompetencia es que debe respetarse estrictamente la independencia del Poder Judicial

Federal como la mayor garantía de la vigencia de nuestro estado de derecho.”¹⁴

A raíz de la eficiente labor que desarrollaba la CNDH, se reformo el artículo 102 constitucional, mediante decreto publicado el 22 de enero de 1992, introduciéndose un apartado B, a fin de que el Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecieran organismos de protección de los derechos humanos. El precepto constitucional señalaba, que formularían recomendaciones públicas, autónomas, no vinculatorias, otorgándoles también la facultad de formular quejas y denuncias ante las autoridades respectivas, pudiendo ser revisados los actos de los organismos locales a través de los recursos de queja e impugnación.

La experiencia de la CNDH ha sido positiva para la sociedad mexicana y para el orden jurídico, ya que no solamente ha atendido los hechos violatorios graves, (detención arbitraria, tortura, desapariciones, incomunicación de detenidos, violaciones a los derechos de reclusos, allanamientos, homicidios, etc.) sino que se ha convertido en un instrumento para tutelar el debido ejercicio del derecho a la justicia, ya que de una forma sencilla, rápida y ajena a las formalidades excesivas, ha atendido y dado respuesta a quejas por dilación en la administración de justicia, denegación de justicia, dilación en el procedimiento, incumplimiento de sentencias o laudos, inejecución de

¹⁴ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Ma. del Pilar: “*Acceso...*”, Ob. Cit., pp 82 y 83.

resolución o sentencia, deficiencias en la integración de averiguaciones previas, incumplimiento de órdenes de aprehensión, etc., mediante recomendaciones autoridades responsables, que en la gran mayoría de los casos han cumplido con estas recomendaciones no obligatorias, pero de una fuerza moral y social destacable.¹⁵

** Procuraduría Federal del Consumidor*

La Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO) es la autoridad encargada de promover y proteger los derechos e intereses de la población consumidora, esta facultada para representar los intereses de dicho grupo ante toda clase de autoridades administrativas y jurisdiccionales, cuando los consumidores le otorguen mandato judicial y el asunto sea de trascendencia general, así como ante proveedores de bienes y servicios.

Tiene igualmente la función de proporcionar asesoría gratuita a los consumidores así como la de ejercer funciones de inspección y vigilancia en materia de precios y tarifas.

Esta institución fue creada por la Ley Federal de Protección al Consumidor del 19 de diciembre de 1975 (Diario Oficial de la Federación del 22 de diciembre de 1975). La disposición anterior fue abrogada por la nueva Ley Federal de Protección al Consumidor, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1992. este es un organismo descentralizado de servicio

¹⁵ CNDH: "Dos años y medio en cifras"; junio 1990-1992, CNDH, México, 1992, p.23

social, que cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios y se integra con un procurador y cuatro subprocuradores, contando con las delegaciones respectivas en todas las entidades federativas.

La Ley Federal del Consumidor dispone de un proceso jurídico para fungir como organismo conciliador y en su caso como arbitro, la Ley Federal de Protección al Consumidor dispone que en el caso de que alguna de las partes decida acudir ante los tribunales ordinarios, éstos deben exigirle la constancia de que se agotó la instancia conciliatoria ante la Procuraduría del Consumidor.

Ovalle Favela caracteriza a este organismo no judicial de dos formas: Como un mecanismo que establece una etapa obligatoria de conciliación previa y a falta de arreglo proponen el arbitraje voluntario y como un método de representación de colectividades e intereses generales en los foros de juzgadores, advirtiendo que, "la representación colectiva sólo se ejerce ante las autoridades administrativas; la representación ante autoridades jurisdiccionales es individual o de consumidores determinados, ya que se ejerce previo mandato"¹⁶.

¹⁶ OVALLE FAVELA, José: *"Acceso a la Justicia en México, en Estudios de Derecho Procesal"*; UNAM, México 1981, pp.106 y111.

** Procuraduría de la Defensa del Trabajo.*

La Procuraduría de la Defensa del Trabajo, depende en el ámbito federal de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y en el ámbito local, de los gobiernos de las entidades federativas.

La Procuraduría Federal tiene determinada su organización y atribuciones, en el Reglamento del 28 de mayo de 1975, modelo del cual los gobiernos de los estados expidieron los correspondientes reglamentos para las procuradurías locales.

De acuerdo con el artículo 530 de la Ley Federal del Trabajo a la procuraduría en comento le corresponden las siguientes funciones:

- Representar o asesorar a los trabajadores y a sus sindicatos, a instancia de éstos, ante cualquier autoridad, en las cuestiones que se relacionen con la aplicación de las normas de trabajo.
- Interponer los recursos ordinarios y extraordinarios procedentes, para la defensa del trabajador y el sindicato.
- Proponer al las partes interesadas soluciones conciliatorias para el arreglo de sus conflictos y hacer constar los resultados de las actas autorizadas.

Según lo dispone el artículo 534 de la precitada ley laboral, los servicios que presta la Procuraduría deben ser gratuitos.

** Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.*

La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente surge en 1992 como respuesta a las necesidades que demandaba la sociedad, a fin de consolidar el crecimiento económico y la protección y conservación del medio ambiente, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, con autonomía técnica y operativa, teniendo como función especial cuidar el debido cumplimiento de la legislación ambiental. Con la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca el 28 de diciembre de 1994, se integra como órgano desconcentrado de esta nueva secretaría y se encuentra regulada por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Entre las facultades conferidas a esta institución destacan las siguientes:

- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones relacionadas al medio ambiente.
- Recibir, investigar y en atender y en su caso canalizar a las autoridades competentes las quejas administrativas por el incumplimiento de las disposiciones jurídicas relacionadas al medio ambiente.

- Emitir resoluciones derivadas de los procedimientos administrativos en el ámbito de su competencia.
- Promover y procurar la conciliación de intereses entre particulares y sus relaciones con las autoridades en todos los aspectos ambientales.
- Tramitar las quejas y denuncias por irregularidades de los servidores públicos en contra del medio ambiente y los recursos naturales.

La Procuraduría de Protección al Medioambiente es una institución que tiene como objetivo lograr un esquema de procuración de justicia, que frene las tendencias del deterioro del medio ambiente, los ecosistemas y los recursos naturales, y que sienta las bases para un proceso de restauración y recuperación ecológica, que promueve el desarrollo económico y social de México con criterios de sustentabilidad; elevar los niveles de cumplimiento de la legislación ambiental y de los recursos naturales, a través de actos de autoridad y el fomento al cumplimiento voluntario de la normatividad ambiental y propiciar un proceso de corresponsabilidad entre el gobierno y la sociedad en la protección al ambiente y el aprovechamiento de los recursos naturales, por medio de la denuncia y de la queja.

** Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia.*

Este organismo encuentra sus antecedentes en dependencias administrativas ya desaparecidas o fusionadas como el Instituto Nacional de Protección a la

Infancia y que, a partir de enero de 1976 se transformó en el Instituto Mexicano para la Infancia y la Familia, el cual finalmente, por decreto del 10 de enero de 1977 se convirtió para fusionarse con la institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, en el sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF). De manera dependiente los anteriores sistemas asistenciales, la asistencia al menor y a la familia la viene prestando la Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia desde 1974.

Sin embargo, de manera autónoma, en algunos estados se han establecido estos organismos de manera independiente al DIF, tal como lo hicieron Quintana Roo y Yucatán en 1978 y 1979 respectivamente.

Entre las funciones de estos organismos de carácter público destacan las siguientes: representar a los menores ante todas las autoridades y dependencias que tengan relación con ellos; prestar asistencia y asesoría jurídica y patrocinar a los menores y a la familia, desempeñar una función gestora y conciliadora para lograr la integración familiar y comunitaria. El patrocinio legal de este organismo a los menores y a la familia se da especialmente en asuntos de carácter civil y familiar, y en algunos asuntos de carácter penal en que se vincule directamente a dichos sujetos. Para el desempeño de sus funciones estos órganos cuentan con personal especializado como trabajadores sociales, médicos, sicólogos, etc. Sus servicios son de carácter gratuito, en forma similar a como ocurre con la

defensoría de oficio, a personas imposibilitadas para retribuir a un abogado particular.

La Procuraduría de la Defensa del Menor y la Familia se ha convertido en un órgano parajurisdiccional puesto que ante ella y con las características propias de la conciliación, se pueden resolver conflictos jurídicos, tales como los relativos a alimentos, divorcios, problemas familiares y otros. Sería conveniente que se le otorgaran facultades para citar obligatoriamente a las partes, apercibirlas e imponerles sanciones en caso de que no lo hicieren, así como para establecer los lineamientos dentro de los cuales se desarrolla el procedimiento conciliatorio.¹⁷

** La Comisión Nacional Bancaria*

La Comisión Nacional Bancaria, es uno de los organismos que proporcionan soluciones alternativas al proceso jurisdiccional. Tiene a su cargo la inspección del sistema bancario del país, por lo que entre sus funciones conoce de la conciliación y arbitraje en los conflictos que se susciten entre las instituciones financieras y los usuarios del servicio, así como también de los conflictos entre los trabajadores bancarios y las instituciones de crédito.

Para el caso de los conflictos laborales, la Comisión Nacional Bancaria tiene la obligación de fungir como conciliador, aunque estos también pueden ser presentados ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

¹⁷ COSSÍO, José: *“La Jurisdicción”*; Ob. Cit., 1857.

Ovalle Favela ha caracterizado el procedimiento que se sigue ante la institución en comento como un *mecanismo no compulsivo* que prevé una *amigable composición*, la secuencia es la siguiente: a consecuencia de la reclamación presentada en contra de una institución financiera, el organismo solicitará un informe detallado a la institución respectiva, y posteriormente citará a las partes a una junta en la que las exhortará a conciliar intereses y si esto no fuere posible, para que voluntariamente y de común acuerdo la designen árbitro. Para el arbitraje acordado rigen, en primer término, el procedimiento convencional que acuerden las partes y supletoriamente las disposiciones de los Códigos de Comercio y Procedimientos Civiles.¹⁸

** Comisión Nacional de Arbitraje Médico.*

Con el objeto de contar con un órgano al cual pudieran acudir los usuarios y prestadores de servicios médicos para resolver en forma amigable y de buena fe, posibles conflictos derivados de la prestación de dichos servicios, el 3 de junio de 1996 se creó la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED), mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de esa fecha.

Uno de los objetivos citados por el considerando del decreto era la necesidad de que la población contase con mecanismos que, sin perjuicio de la actuación de las instancias jurisdiccionales en la solución de conflictos, este organismo contribuyera a tutelar el derecho de la población a la salud, evitando con ello grandes cargas de trabajo para los dichos órganos jurisdiccionales sin sustituirlos.

¹⁸ OVALLE FAVELA, José: "Acceso a la Justicia..."; Op. Cit., pp.105-107

La CONAMED es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud con autonomía técnica, que se integra para el cumplimiento de sus funciones con un consejo, un comisionado, dos subcomisionados y las unidades administrativas que determine su reglamento interno.

El artículo 4to del decreto que crea este organismo señala las atribuciones de la Comisión, entre las que podemos destacar:

- La asesoría e información de los usuarios y prestadores de servicios médicos sobre sus derechos y obligaciones.
- Recibir, investigar y atender las quejas que presenten los usuarios de los servicios médicos, por la posible irregularidad en la prestación o negativa de prestación de servicios médicos.
- Intervenir en la amigable composición para conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos y
- Fungir como arbitro y pronunciar laudos cuando las partes se sometan al arbitraje.

:

Como podemos observar se trata de una instancia especializada que responde a los usuarios de los servicios médicos, para resolver las quejas en contra de las instituciones de salud de carácter público, privado o social, así

como en contra de los profesionales, técnicos o auxiliares que ejerzan libremente la práctica médica, ya sea por irregularidades en la prestación del servicio o por negligencia con consecuencia sobre la salud del usuario.

Sobresale su utilidad como una instancia con procedimientos resolutorios basados en la amigable composición y en la conciliación, así como en el arbitraje, para resolver las controversias sin formalismos y de una manera ágil.

La CONAMED, ha trabajado con éxito la conciliación de una gran parte de las controversias médico-paciente, sin embargo existe un número de casos considerados como graves sin respuesta porque no se logran conciliar, por lo que los afectados tiene que acudir al arbitraje ante la misma institución, pero si los prestadores de servicios son particulares que no acatan el laudo obligan a los usuarios a acudir a instancias más formales y onerosas, por lo que sería conveniente ampliar las facultades de este organismo a efecto de que sus resoluciones sean acatadas por los médicos responsables de una mala práctica profesional.¹⁹

** La Procuraduría Agraria.*

A este rubro de instituciones parajurisdiccionales a nivel federal corresponde la Procuraduría Agraria, la cual por ser el objeto institucional de la presente investigación, estudiaremos a detalle en los siguientes capítulos, basta con mencionar ahora que esta institución fue creada a consecuencia de las

reformas constitucionales de 1992 al artículo 27 y que juntó con la instauración de los Tribunales Agrarios, se encargó a esta Procuraduría, la defensa de los derechos de todos los sujetos agrarios, así como su representación y otras atribuciones entre las que destaca, la facultad de recibir y dar seguimiento a las quejas por violación a los derechos humanos de sus representados

2.2.2.2 Algunas Instituciones parajurisdiccionales a Nivel Local.

** Procuradurías Generales de Justicia estatales.*

Contando con el mismo origen que la Procuraduría General de la República, esto es la reforma del 22 de mayo de 1900 a los artículos 91 y 96 de la Constitución del 5 de febrero de 1857, las Procuradurías encargadas de la persecución de los delitos del fuero común en cada uno de los estados, reciben denuncias, acusaciones o querellas sobre acciones u omisiones que puedan constituir un delito; se rigen por las leyes que cada entidad federativa dicte al respecto, pero en términos generales son organismos que a través del Ministerio Público a su cargo, se dan a la tarea de perseguir los delitos cometidos en los territorios estatales, velando por la legalidad en la esfera de su competencia así como de los principios rectores de la convivencia social, promueven la pronta y expedita procuración de justicia, protegiendo los derechos de los menores, los incapaces, así como los de los individuos y de la sociedad en general en los términos que establecen las leyes locales. Sus funciones las lleva a cabo a través de las agencias del Ministerio Público,

quien se encarga de investigar los delitos del orden común cometidos en su jurisdicción con el auxilio de la Policía Institucional y los Servicios Periciales.

Es importante mencionar que estas instituciones están presididas por el Procurador General de Justicia el cual es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República.

** Procuraduría Social del Distrito Federal.*

El 25 de enero de 1989 se creó la Procuraduría Social del Distrito Federal, al que se le ha conceptualizado como *el primer ombudsman*,²⁰ con el fin de consolidar "una instancia de participación ciudadana, expedita gratuita y sin formalidades procedimentales" defensora de los derechos que en materia administrativa gocen los habitantes del Distrito Federal delimitada por rol social que el individuo juega como usuario y beneficiario de los servicios públicos.²¹

Este organismo auxilia en la solución pronta, expedita y sin formalidades procedimentales, de las quejas e inconformidades de los ciudadanos del Distrito Federal, por problemas concretos relacionados con actos u omisiones de la autoridad administrativa y a irregularidades en la prestación de servicios públicos. Tiene la facultad de investigar y solicitar la información sobre las

²⁰ GÓNZALEZ IBARRA, Juan de Dios: *"La Procuraduría Social del Distrito Federal"*; UAM, México, 1993, p.73.

²¹ *"Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal"*, Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1989.

quejas que se le presenten, así como para emitir recomendaciones tendentes a conciliar diferencias entre los particulares y las autoridades o los prestadores de servicios del Distrito Federal, o para efectos de mejorar la prestación de los servicios, elevar la eficiencia de los servidores públicos o simplificar procedimientos o actividades.

Lo más destacable de dicha Procuraduría es que la defensa de los derechos de los administrados y los conflictos de éstos con la autoridad, se realizan y resuelven por la vía social y por la acción comunitaria encauzada por un organismo especializado, que prescinde de la vía judicial o contenciosa.

** Procuraduría Fiscal.*

Aunque en principio fue creada como una dependencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1947) actualmente, a partir de las reformas al reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal del 14 de enero del 2000, esta procuraduría depende de la Secretaría de Finanzas del gobierno del Distrito Federal. El objetivo de esta institución es ejercer las acciones procesales y la defensa administrativa o judicial de los intereses de la hacienda pública del Distrito Federal, a fin de procurar justicia en materia fiscal.

2.2.2.3 Instituciones parajudiciales en materia de Derechos Indígenas.

** Instituto Nacional Indigenista.*

Es un organismo desconcentrado de la administración pública federal, encargado de aplicar programas de apoyo para el desarrollo de las comunidades y pueblos indígenas de nuestro país. Entre los programas con los que cuenta para tal efecto, destaca el de los derechos humanos y procuración de justicia, mediante el cual dota de apoyos económicos, materiales e institucionales los proyectos de 85 agrupaciones y organismos no gubernamentales que a su vez proporcionarán servicios jurídicos a las organizaciones y comunidades indígenas.

Mediante el programa de procuración de justicia el INI promueve la formación de promotores de los derechos de los indígenas, contando para tal efecto con un departamento jurídico que brinda auxilio legal particularmente a los sujetos indígenas en procesos penales, así como un monto especial para sufragar los montos de las libertades caucionales y las reparaciones de daños para libertad a los indígenas privados de sus libertad²²

** Procuraduría Social de la Montaña del Estado de Guerrero.*

Con el objeto de impulsar el crecimiento integral de la población indígena en el Estado de Guerrero, se creó la Procuraduría Social de la Montaña. Se rige por

²² “Resultado de la Convocatoria Pública de Procuración de Justicia”; La Jornada, 3 de junio de 1996.

la Ley del mismo nombre expedida por la Quincuagésima segunda Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Guerrero, publicada en el periódico oficial el 29 de abril de 1987. Es un organismo administrativo desconcentrado con autonomía técnica, jerárquicamente subordinado al Ejecutivo de Guerrero. Fue creada para propiciar el desarrollo integral de la región denominada "de la Montaña" que comprende 28 Municipios de la entidad guerrerense y así proveer una adecuada vinculación de las acciones desarrolladas, en los tres niveles de gobierno. En materia de Procuración de Justicia le compete la representación legal de los intereses agrarios y penales de los habitantes de la región de la Montaña los cuales pertenecen en su mayoría al sector indígena.

** Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca de Juárez.*

Oaxaca es la entidad que posee el mayor número de etnias indígenas. Existen numerosos miembros de dichas comunidades privados de sus libertad por distintas causas derivadas de la situación de injusticia económica y social, muchos de ellos por su desconocimiento del idioma oficial y de las leyes nacionales se encuentran en una situación de notable desventaja para el ejercicio de sus derechos ciudadanos y por ser el indígena por lo general una persona sin mayores recursos económicos no tiene acceso a los servicios de un defensor particular.

Con esta motivación se crea la Procuraduría para la Defensa del Indígena de Oaxaca de Juárez. Esta institución encuentra su sustento en el Reglamento

de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca expedido por el Gobernador interino de dicha entidad, Jesús Martínez Álvarez, publicado en el periódico oficial del gobierno Constitucional del estado de Oaxaca, el 26 de septiembre de 1986.

Sus funciones son el brindar asesoría jurídica a personas físicas o morales pertenecientes a cualquiera de las etnias de dicha entidad en la rama civil, laboral, administrativa, agraria y patrocinio en las materias penal y agraria, teniendo en todos los casos intervención de oficio en los asuntos instaurados en los juzgados así como los que se inicien por la Procuraduría de Justicia del Estado en averiguación previa y realizar acciones tendentes a la rehabilitación del indígena liberado, procurando se reincorpore a su propio grupo étnico con un trabajo digno.

2.3 EFECTIVO ACCESO A LA JUSTICIA.

Cada una de las instituciones analizadas en el rubro que nos precede, realiza una función paralela a la función jurisdiccional utilizando para ello diversos mecanismos procesales (la amigable composición, la conciliación, el arbitraje), como medidas alternativas en la resolución de conflictos. Las instituciones pajuirisdiccionales son organismos de naturaleza administrativa cuyos procedimientos ágiles, sencillos y poco onerosos les ha valido su aceptación entre el grueso de la población que reconoce en estos organismos una "justicia alternativa e informal" para cumplir cabalmente con uno de los más

importantes cometidos del Estado: el que cada uno de sus gobernados tengan efectivo acceso a la justicia.

El derecho a un efectivo acceso a la justicia debe considerarse como un derecho humano de importancia primordial, por lo que el aliviar la "pobreza legal" es decir, "la incapacidad de muchas personas para hacer cabal uso de la ley y de sus instituciones"²³ debe ser una de las preocupaciones del Estado.

Para el Estado, el derecho a la justicia implica también una de las variantes de su función soberana, así como tiene el derecho de exigir el sometimiento a su jurisdicción la ventilación de los litigios, tiene a su vez, el deber de cumplir el servicio público jurisdiccional a toda persona que lo solicite. No es suficiente el decir que uno puede hacer valer sus derechos ante un tribunal, sino que en un Estado Social de Derecho, ante la existencia de barreras socioeconómicas y culturales que obstaculizan la justicia accesible y efectiva, debe responsabilizarse por su procuración, mediante políticas públicas y técnicas eficaces.

"En el estado social de derecho las garantías constitucionalmente consagradas son derechos plenos y operativos, su violación o su falta de virtualidad imponen directamente al Estado un deber de aseguramiento

²³ CAPPELLETTI, Mauro, et. all.: *"El Acceso a la Justicia. La Tendencia en el Movimiento Mundial para hacer Efectivos los Derechos"*; FC E, México, 1996, p.11.

positivo, una acción encaminada a vencer los obstáculos del camino hacia su concreción.²⁴

Es dentro de este "deber del Estado" en donde el concepto de Procuración de Justicia cobra singular importancia; al reconocer su independencia de la fraseología utilizada en la materia penal, se esta dotando de contenido propio a tal frase, a la vez que se reconoce su utilidad práctica como elemento conceptual distintivo para referirnos al fenómeno jurídico de la llamada justicia "informal o coexistencial".

Una vez establecida la autonomía conceptual del recurrido término "Procuración de Justicia" estamos en la posibilidad de referirnos a él, como una definición estipulativa, tal unicidad del vocablo nos permite eliminar los equívocos y avanzar ahora hacia los requerimientos actuales de la Procuración de Justicia en México.

2.4 REQUERIMIENTOS DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA EN MÉXICO.

Son varias las necesidades en torno a la Procuración de Justicia, entre las más apremiantes se encuentran las siguientes:

- Integrar en un solo organismo las facultades rectoras de las distintas instituciones parajurisdiccionales.

²⁴ HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Ma. Del Pilar: "*Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y Colectivos*"; UNAM, México, 1997, p.20.

- La introducción de mecanismos que permitan una efectiva igualdad de condiciones de los individuos ante la justicia.
- La instauración de un programa integral de difusión de derechos, datos sobre la organización judicial, costos y otros aspectos similares, con el doble propósito de brindar asesoría jurídica y infundir confianza en nuestro sistema jurídico.
- Coordinar el derecho del Estado Nacional con el derecho consuetudinario de las etnias.
- Ofrecer a la ciudadanía servicios de asistencia jurídica y de ayuda legal, que satisfagan las necesidades reales de los gobernados.
- Aumentar los recursos a favor de las instituciones encargadas de procurar justicia.
- Promoción de los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, esto es de las instituciones de Procuración de Justicia.
- Simplificar y flexibilizar aún más los procedimientos parajurisdiccionales.

** Integrar en un solo organismo las facultades rectoras de las distintas instituciones parajurisdiccionales.*

Hemos reiterado la utilidad de las instituciones parajurisdiccionales como instrumento efectivo de acceso a la justicia, por medio de las cuales se concretizan los derechos de los justiciables sin gastos excesivos de tiempo y dinero invertidos en los procesos judiciales; sin embargo, con objeto de unificar criterios jurídicos a fin de hacer más eficientes los servicios prestados por dichas instituciones, es urgente la creación de un sistema que las agrupe y las coordine.

“Es deseable que los numerosos y dispersos sistemas de gestión, asistencia, orientación y representación, depositados en numerosas procuradurías que no guardan conexión entre sí ni obedecen a criterios unificados en la prestación de sus servicios, sean reubicados en un amplio sistema de asistencia jurídica, semejante al régimen de asistencia médica que se desea fincar por medio de la seguridad social.”²⁵

Propuestas como estas han surgido en el sentido de que el Estado asuma plenamente su responsabilidad de operativizar este derecho, ya no sólo como una garantía individual, sino como un derecho subjetivo público de carácter colectivo.

²⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: *“Los Principios Rectores del Proceso Penal”*, Ponencia presentada al XV Congreso Mexicano del Derecho Procesal; Querétaro, 7 de mayo de 1997.

** La introducción de mecanismos que permitan una efectiva igualdad de condiciones de los individuos ante la justicia.*

Así como mediante instituciones de derechos social el estado otorga protección y beneficios a los pobres o carentes de medios económicos, es necesaria una acción estatal que logre el adecuado equilibrio durante el proceso.

En sociedades como la nuestra que presentan divisiones de roles y funciones sociales y económicas, la distinción de derechos es inevitable, por lo que la igualdad ante la ley es un principio meramente formal de derechos subjetivos y deberes que debe ser actualizado a través de la introducción de mecanismos que permitan transitar de la teoría a la práctica.

** La instauración de un programa integral de difusión jurídica.*

En un país como el nuestro donde la mitad de la población se encuentra en condiciones de pobreza, el nivel educativo se encuentra por consecuencia inmediata, por debajo de los parámetros educativos internacionales: en México la población apenas alcanza los ocho grados promedio de escolaridad²⁶, en contraste con países como Estados Unidos y Cuba los cuales alcanzan los 12 grados promedio de escolaridad, esto produce como consecuencia un desconocimiento generalizado de los ciudadanos no sólo del

²⁶ La *"Reforma al Artículo 3º. Constitucional"*; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993, determina la obligatoriedad de la educación secundaria, sin embargo continua –por el momento– siendo una disposición únicamente declarativa .

estado de derecho sino peor aún, de las facultades que la ley les otorga para realizar determinados actos en satisfacción de sus intereses.

La presunción absoluta de que todos conocen la ley y su interpretación rigurosa, hace que en nuestro sistema jurídico prevalezca el principio de derecho "La ignorancia de la ley no exime de responsabilidad jurídica", aún cuando se sabe que es insignificante el número de quienes verdaderamente la conocen y que si bien ha sido superado en algunos procedimientos de orden social como el laboral y agrario, o atenuado ya durante el proceso con la institución de suplencia de la queja, las consecuencias de su aplicación son en muchos casos económica y socialmente drásticas.

A pesar de contar con modernos medios de comunicación social y de sofisticadas técnicas de publicidad, el Estado mexicano no ha implementado un programa integral de derechos que busque en primer lugar brindar orientación jurídica y en segundo término, engendrar confianza en el sistema jurídico.

Debemos citar como referencia posible la campaña de información legal llevada a cabo en Canadá denominada "Minuto Jurídico", en la que fueron elaborados por especialistas cien mensajes y textos de un minuto dirigidos al ciudadano medio, que se difundieron durante un año y que también se presentaron en la televisión de Québec durante treinta y seis semanas por conocidos artistas; así como el modelo de difusión de derechos implementado

en Hamburgo, consistente en la entrega de la cartilla denominada "Guía jurídica de Hamburgo", que contiene en un lenguaje directo y claro, datos sobre la organización judicial, asesoramiento jurídico, costos y otros aspectos de la impartición de justicia.²⁷

Tareas como las aquí citadas servirían para remediar la ignorancia de la ley entre gran parte de la población, además de que contribuirían a la consolidación del estado de derecho y a la funcionalidad de la impartición de justicia.

** Coordinar el derecho del Estado Nacional con el derecho consuetudinario de las etnias.*

Desde su nacimiento el Estado mexicano republicano adoptó una organización social basada en la ley escrita, por lo que las etnias han tenido que luchar por la subsistencia de su derecho consuetudinario. Con la promulgación de la Constitución de 1857 se proclamó la igualdad jurídica, por lo que en teoría, las etnias de origen precortesiano dejaron de estar bajo la tutela jurídica del estado mexicano, adquiriendo con ello un estado individual de ciudadanos mexicanos. La política que inicialmente se aplicó fue la de asimilar a las etnias indígenas a la cultura nacional (integración cultural) para después asimilar los derechos consuetudinarios al derecho del estado nacional (integración jurídica), sin embargo como veremos posteriormente en

²⁷ Cit. por BERIZONCE, Roberto, en : *"Algunos Obstáculos al Acceso a la Justicia"*; en *Administración de Justicia en Iberoamérica*; UNAM, México 1993, p.55.

el capítulo correspondiente, los pueblos indígenas se organizaron para preservar sus derechos consuetudinarios y obtener el reconocimiento de su autonomía étnica. A finales de la década de los ochentas la política que aplica el Estado a través del Instituto Nacional Indigenista ya no consiste en la integración cultural, sino en el pluralismo cultural, consistente en el respeto de las culturas indígenas protegiendo su desarrollo.

Aunque simultáneamente al pluralismo cultural, se reconoce el pluralismo jurídico, las acciones que se han llevado a cabo no han sido suficientes para garantizar el real acceso a la administración de justicia ni tampoco para lograr el tan anhelado proyecto de coordinación del derecho nacional con el consuetudinario.

La igualdad jurídica no puede concretarse si existen individuos con situaciones económica y culturales disimilares. La aplicación de leyes a individuos que ni siquiera las conocen por no entender o no leer el español, es una de las grandes y persistentes injusticias del México actual. Es imperante hacer compatibles la jurisdicción del estado nacional y la consuetudinaria indígena, ya que cada una persigue, a través de medios diferentes, la misma finalidad: la preservación de los equilibrios sociales.

** Ofrecer a la ciudadanía servicios de asistencia jurídica y de ayuda legal, que satisfagan las necesidades reales de los gobernados.*

El mayor de los obstáculos del ejercicio del derecho a la justicia es el relativo al asesoramiento jurídico de aquellas personas que carecen de recursos económicos suficientes para conseguir la orientación y la asesoría de un abogado particular.²⁸

Sin duda, el principal costo en un procedimiento judicial son los honorarios de los abogados, los cuales aplican muy variados sistemas de cobro: por trámite o gestión, por cada promoción o intervención procesal, por hora o por simple consulta.

En el Distrito Federal, por ejemplo, "el 86% de la población con ingresos hasta 5 salarios mínimos al mes, no tiene posibilidades de acceso real a una buena asesoría jurídica privada"²⁹El problema lo describe Mauro Capelletti así: "En las economías de mercado(...) es indudable el hecho de que sin una compensación adecuada, los servicios jurídicos a los pobres tienden a ser de mala calidad. Pocos abogados prestan dichos servicios y quienes lo hacen tienden a hacerlo por debajo de su nivel."³⁰

La posibilidad de acudir a los tribunales instituidos por el estado para someter a aquellos la resolución de un conflicto, es insuficiente por sí misma, es

²⁸ En México no contamos con estadísticas que nos arrojen con certeza la situación del mercado de los servicios jurídicos, en función de su ritmo de crecimiento, oferta, demanda, precios, número de oficinas privadas, despachos o bufetes, y lugares de mucha o escasa concentración de la oferta. Por ejemplo por cada 100.000 habitantes en España se cuenta con 122 abogados, Estados Unidos con 320, Inglaterra y Gales con 92 y Francia con 30. Cit. Por Ministerio de Justicia de España.

²⁹ VALDÉS, Clemente: *"El acceso a la Justicia en México"*, en La Jornada, 3, 10, 12 y 13 de marzo de 1993.

³⁰ CAPPELLETTI, Mauro: *"El Acceso..."*; Ob.Cit., p.34.

solamente un aspecto formal del derecho a la justicia, por lo que es necesario dotar a los justiciables de los instrumentos que les permitan actuar y dirigirse a los órganos de administración de justicia con diligencia.

El sistema mexicano de asesoramiento o auxilio técnico a los justiciables de escasos recursos económicos, se ha caracterizado por estar a cargo de organismos públicos especializados en materias diversas, que ofrecen sus servicios en forma gratuita mediante abogados o procuradores asalariados por el estado, prestando la asesoría no sólo a los indigentes, sino también a los que perciben ingresos medianos pero insuficientes para el caso. Sin embargo este servicio es insuficiente, debido a que en primer lugar, los servicios que prestan se concretan básicamente a la ayuda legal de naturaleza judicial (ya iniciado el procedimiento), por lo que las labores preventivas o de información son insuficientes y en muchas ocasiones nulas; en segundo lugar, la oferta de estos servicios no es lo suficientemente amplia, ya que el número de abogados y procuradores públicos o defensores de oficio no son bastantes en

A efecto de garantizar la aplicación operativa del derecho a la justicia, es necesario que el Estado establezca un Sistema Nacional de Procuración de Justicia, basado en las reglas de oportunidad, suficiencia, gratuidad y competencia profesional. En este sentido se han pronunciado diversos juristas cuyas propuestas coinciden en la intervención estatal en este sentido. Se ha

solamente un aspecto formal del derecho a la justicia, por lo que es necesario dotar a los justiciables de los instrumentos que les permitan actuar y dirigirse a los órganos de administración de justicia con diligencia.

El sistema mexicano de asesoramiento o auxilio técnico a los justiciables de escasos recursos económicos, se ha caracterizado por estar a cargo de organismos públicos especializados en materias diversas, que ofrecen sus servicios en forma gratuita mediante abogados o procuradores asalariados por el estado, prestando la asesoría no sólo a los indigentes, sino también a los que perciben ingresos medianos pero insuficientes para el caso. Sin embargo este servicio es insuficiente, debido a que en primer lugar, los servicios que prestan se concretan básicamente a la ayuda legal de naturaleza judicial (ya iniciado el procedimiento), por lo que las labores preventivas o de información son insuficientes y en muchas ocasiones nulas; en segundo lugar, la oferta de estos servicios no es lo suficientemente amplia, ya que el número de abogados y procuradores públicos o defensores de oficio no son bastantes en

A efecto de garantizar la aplicación operativa del derecho a la justicia, es necesario que el Estado establezca un Sistema Nacional de Procuración de Justicia, basado en las reglas de oportunidad, suficiencia, gratuidad y competencia profesional. En este sentido se han pronunciado diversos juristas cuyas propuestas coinciden en la intervención estatal en este sentido. Se ha

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

expuesto por ejemplo, la creación de una Defensoría Pública³¹ o de un Centro Nacional de Asistencia Legal y Defensoría de Oficio³² que auxilien, asesoren, orienten y guíen a las personas cuando tengan que acudir ante los tribunales

Las anteriores propuestas no sólo abarcan la necesidad de avanzar hacia una política integral de asistencia legal, sino que han planteado también la idea de dotar a los justiciables de los elementos técnicos y científicos que les permitan asegurarse una actuación adecuada ante los tribunales, como el caso de las "Bases para la creación de instituciones autónomas de servicios periciales en las entidades federativas"³³, propuesta que expone la necesidad de que los servicios periciales sen autónomos, accesibles y gratuitos a toda persona que los requiera.

** Aumentar los recursos a favor de las instituciones encargadas de procurar justicia.*

Es difícil conciliar términos como economía y derecho, eficiencia y eficacia, sin embargo, los analistas y estudiosos consideran que las políticas que promuevan una mayor y mejor distribución de los recursos, así como un mayor desarrollo económico, dependen en gran medida de las relaciones e

³¹ Se hizo este pronunciamiento durante el: "*Seminario Internacional sobre Justicia y Sociedad*"; organizado por el Senado de la República, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República y el Instituto de Investigaciones Jurídicas. Vid. "*La Justicia Mexicana Hacia el Siglo XXI*"; UNAM. México, 1997, p. IX.

³² SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis: "*Administración y Procuración de Justicia*"; en "*Los Grandes Problemas Jurídicos. Recomendaciones y Propuestas*"; *Estudios Jurídicos en Homenaje a José Francisco Ruiz Massieu*; Porrúa, México, 1995, p.110.

³³ CNDH: "*Bases para la Creación de Instituciones Autónomas de Servicios Periciales en las Entidades Federativas*"; México, 1995.

influencias recíprocas que se den entre los fundamentos de la economía y las instituciones de derecho positivo.³⁴

Las instituciones de justicia coexistencial requieren un incremento en la asignación de recursos, que se traduzca en mejorar los instrumentos jurídicos y administrativos a favor de gobernado: aumentos de espacios físicos, emolumentos o incentivos al personal, actualizar equipo de cómputo y oficinas, capacitar y especializar al personal.

El incremento de recursos debe contribuir a la planeación para la eficiencia, siempre en beneficio del justiciable.

** Promoción de los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, esto es de las instituciones de Procuración de Justicia.*

El creciente número de controversias jurídicas ha impuesto a muchos países como el nuestro la necesidad de encontrar formas rápidas y efectivas de justicia. En México, el poder ejecutivo ha alcanzado dimensiones insospechadas, llegando incluso a inmiscuirse en la resolución de controversias, facultad tradicionalmente conferida exclusivamente al poder judicial, a través de la creación de los llamados organismos parajurisdiccionales, que en palabras del jurista Mauro Cappelletti se trata de foros atractivos para los ciudadanos, "no sólo desde un punto de vista

³⁴ GÓMEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos: "*Las Funciones de los Tribunales (Un Acercamiento Económico-Neoconstitucional a la Jurisdicción)*"; en *Lex*, 9 de marzo de 1996, pp. 63-68.

económico sino también físico y psicológico, para que se sientan tranquilos y confiados en emplearlos, sin temer a los recursos y a la experiencia de sus adversarios”.³⁵

En nuestro país, estos organismos de procuración de justicia han contado con gran aceptación y confianza entre la población, porque son contrarios a los procesos largos y costosos, además de su carácter informal; por lo que es necesaria su promoción mediante una amplia difusión entre toda la población a través de los medios masivos de comunicación.

Debe plantearse también la necesidad de introducir en las escuelas y facultades de derecho del país el conocimiento exacto de estos organismos y de sus procedimientos, con el propósito de que las nuevas generaciones de abogados sepan utilizar estos dichos procedimientos a favor de los sectores sociales más desprotegidos.

** Simplificación y flexibilidad de los procedimientos parajurisdiccionales.*

Es necesario avanzar hacia la diligencia procesal en materias saturadas, mediante reformas que incorporen en mayor medida la oralidad en las actuaciones y procedimientos, este principio no implica el abandono de toda constancia escrita sino significa “relevancia de las actuaciones practicadas de viva voz por los participantes procesales, en forma tal que aquéllas sean el sustrato para la resolución definitiva”.

³⁵ CAPPELLETTI: “*Acceso...*” Ob. Cit, p.65.

La formas ya existentes y las posibles de implementar en una reforma que busque la simplificación y la flexibilidad de los procedimientos constituyen un elemento eficaz de acceso a la justicia, que va más allá de tener acceso a una oficina gubernamental, se trata de permitir a los justiciables una repuesta parajurisdiccional pronta, completa e imparcial.³⁶

De entre toda la problemática jurídica que se pueda plantear por un gobernado, los derechos humanos cobran singular importancia no sólo por los valores que tutelan, sino por lo que para el Estado moderno representan, su cuidado y protección en la teoría y en la práctica son símbolo de un Estado justo y democrático, que a su vez constituyen la llave para la aceptación hacia la política jurídica y económica internacional.

El siguiente capítulo señala los aspectos más elementales en torno a los derechos humanos con el propósito de introducirnos en la problemática campesina indígena, atendiendo a nuestro compromiso inicial de llevar el derecho a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad.

³⁶ GARCÍA RAMÍREZ: *“Los Principios Rectores ...”* Ob. Cit.

III. Derechos Humanos.

SUMARIO 3.1 Fundamento de los Derechos Humanos. 3.1.1 Fundamentación iusnaturalista. 3.1.2 Fundamentación iuspositivista. 3.1.3 La dignidad de la persona como fundamento al derecho natural. 3.2 Concepto de Derechos Humanos. 3.3 Características de los Derechos Humanos. 3.4 Clasificación de los Derechos Humanos. 3.4.1 Derechos de primera generación. 3.4.2 Derechos de segunda generación. 3.4.3 Derechos de tercera generación. 3.5 Los Derechos Humanos y el Estado como organismo encargado de procurar justicia.

SINOPSIS INTRODUCTORIA

La adecuada protección a los derechos humanos es el indicador primordial de una efectiva procuración de justicia, ya que si un Estado no vigila el cumplimiento de las obligaciones y derechos más elementales de sus gobernados, se tiene la seguridad teórica, que los ordenamientos jurídicos progresivos carecen también de efectividad.

En este apartado nos ocuparemos de exponer su fundamentación, la percepción conceptual que de ellos tienen diversos autores, así como las características que los distinguen y su clasificación, rubros todos conocidos pero que es necesario mencionar para ir aproximándonos hacia la gran

problemática del indígena campesino: la constante violación de sus derechos fundamentales y la ausencia de protección jurídica efectiva.

3.1 FUNDAMENTACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

De acuerdo a la tradición Aristotélico-tomista que heredamos culturalmente todo a nuestro alrededor parece dividirse en una concepción dual de la realidad, se nos ha permitido que se contemple con naturalidad y desánimo la contraposición entre las creencias y las teorías científicas, entre la teoría y la praxis, entre el discurso político y la moral profesional del político.

El ofrecer una explicación a los derechos humanos no es la excepción. En el espíritu ambivalente de nuestro quehacer cultural no es difícil encontrar pensamientos plasmados de libros, revistas y periódicos que aboguen por los derechos humanos, pero que minimicen el hablar de tales derechos. Son pocos los que se atreven a caminar por los "terrenos pantanosos" de las justificaciones metafísicas, éticas o morales. Los derechos humanos no necesitan fundamentación se dice: todos estamos conscientes de su existencia y de la importancia que tiene el defenderlos. Se habla de los derechos humanos con la naturalidad y la confianza con la cual hablaríamos de un viejo amigo.

El Dr. Soberanes escribía con motivo del 50 aniversario de la declaración de los derechos humanos: "Si bien es cierto que la razón práctica ha superado

las disquisiciones teóricas acerca del origen de los derechos humanos en aras de su reconocimiento y aceptación, no menos importantes son sus formulaciones teóricas, aunque esto mas bien corresponda a las universidades y a los centros de investigación, sin que despreciemos su importancia y su valor. Sin embargo para efectos prácticos, lo que nos importa es que existe una opinión común de cualquier persona, independientemente de cualquier valoración, posee una dignidad que no le puede ser arrebatada, desconocida, enajenada o suspendida, porque le es innata".¹

Sin embargo esta declaración involucra dos peligrosas ideas que es necesario desenmascarar:

La primera tiene que ver con el culto cientifista. Esa absoluta reverencia que debemos tener al "experto". La tarea de fundamentar los derechos humanos es de las universidades y de los centros educativos -asegura- ¡Aquí está el mito de la neutralidad del pensamiento! Tal actitud de reverencia encierra muchos peligros para nuestra sociedad, la tecno-ciencia fácilmente puede devenir en instrumento de hegemonía, ¿Por que no renunciar a la fe en la ciencia y tecnología como explicación única de la realidad (como visión del mundo) convertida en una verdad idolátrica del Mercado como nueva religión que todo lo salva?, una sociedad responsable siempre debería estar en busca de una respuesta para esta última pregunta.

¹ SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis: "*Derechos Humanos. ¿Necesidad o Moda?*"; UNAM, México, 1994, p.156.

La segunda idea falaz está en el punto de creer que porque se de asentimiento a la necesidad de los derechos humanos, se comprende de igual manera por todos los hombres lo que significa que le arrebaten o le desconozcan ese algo que se llama derecho a un individuo en una circunstancia específica.

Sin una fundamentación de los derechos, la tarea de establecerlos como requisito de convivencia se vuelve abstracta. Pero la fundamentación no puede ser de unos cuantos, debe ser una lucha de todos. Y nos referimos a una lucha porque la discursividad habermasiana no existe: los seres humanos no se sientan a discutir simétricamente con la buena voluntad de aceptar el mejor argumento.

Luis Salazar piensa que "en sociedades pobres y desiguales como la nuestra, en efecto, las propias condiciones económicas, educativas y culturales generan la tentación idealista y voluntarista de creer que bastan la mera voluntad o la mera indignación para lograr esa actualización, desconociendo así que ni la economía, ni la educación ni la cultura pueden cambiarse por decreto político, y por ende la tarea de construir un Estado y una sociedad democráticos, donde los derechos humanos pueden adquirir vigencia y efectividad, es necesariamente difícil e intrincada tarea histórica de construcción legal, institucional y productiva"²

² SALAZAR, Luis: "*Derechos Humanos y Democracia Moderna*"; *Revista Etcétera*, 26 de Mayo de 1994, pp.13-15

Este comentario nos lleva a creer que ni civilizada ni violentamente puede hacerse algo para cambiar las circunstancias actuales de injusticia. El autor se equivoca al darle poca importancia a las ideas y a la discusión intelectual generalizante. Las ideas tienen piernas; transforman nuestro entorno, son reales (Popper). La discusión que pretende autopropagarse para alcanzar a los muchos, a fin de dar fundamentación a los derechos del hombre, puede dar lugar a una reacción que empiece por estimular cambios en la educación, luego en el desarrollo científico, político económico y cultural. Tal vez suene idealista, pero es una alternativa viable si a la tarea de fundamentar los derechos humanos nos damos también a la búsqueda de respuestas por lo humano y por la vida. Preguntarnos por los derechos humanos es preguntarnos qué es el hombre y cuál es su origen, fin y sentido de la vida. Si no se aborda con valor esta empresa, poco se logrará hacer para evitar tanta injusticia: hambre, dolor y vergüenza.

3.1.1 Fundamentación iusnaturalista.

En la afanosa lucha por los Derechos Humanos, existe una búsqueda permanente de un fundamento filosófico satisfactorio convincente, que advierta al ser humano como sujeto de esos derechos, es decir, el hombre es su fundamento y el Estado debe darles vigencia sociológica.

Una primera fundamentación, es propuesta por todas las tendencias filosóficas que acuerdan en reconocer que hay una naturaleza humana y que

el hombre es tal porque la posee. Esta noción puede expresarse mejor con la idea de Del Vecchio, "El ser humano tiene por su naturaleza ciertos derechos valederos".³

Norberto Bobbio ha escrito que el iusnaturalismo es aquella corriente que admite la distinción entre el derecho natural y el derecho positivo, y sostiene la supremacía del primero sobre el segundo.⁴

Beuchot define al iusnaturalismo como un conjunto de principios y normas de tipo más bien ético o moral; esto es no como una ley en sentido coercitivo, sino en sentido moral o directivo de la conciencia.⁵

La fundamentación iusnaturalista de los derechos humanos, es sin duda la más conocida y la de mayor tradición histórica, ya que esta corriente sostiene que los derechos fundamentales corresponden al ser humano por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes y que, lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser por ésta consagrados y garantizados; por lo que se traducen en imperativos éticos emanados de la naturaleza del hombre, no provienen de la ley positiva, sino pertenecen al mundo del derecho natural, es decir de los derechos humanos, son superiores a las normas jurídicas.

³ Cit. por BRIDART CAMPOS, Germán en : "*Teoría General de los Derechos Humanos*"; UNAM, México 1993, p.86.

⁴ BBOBIO Norberto: "*Iusnaturalismo y Positivismo Jurídico en la Italia Moderna*"; Publicaciones del Real Colegio de España, España, 1971, p.33.

⁵ SALDAÑA , Javier: "*Problemas Actuales sobre Derechos Humanos, una Propuesta Filosófica*"; UNAM, México, 1997, p. 45.

Al respecto, Antonio Truyol, emite su criterio con una perspectiva iusnaturalista, al afirmar lo siguiente: “decir que hay derechos humanos o derechos del hombre en el contexto histórico-espiritual que es nuestro, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad; derechos que le son inherentes, y que lejos de nacer de una concesión de la sociedad política, han de ser consagrados y garantizados”.⁶

La corriente iusnaturalista aspira noblemente a realzar la dignidad y autonomía de la persona para insertarla decorosamente en el marco de la convivencia social y del régimen político; es decir, hay derechos humanos porque cada hombre tiene una naturaleza en virtud de la cual existen exigencias que provienen del valor, al que debe darse aceptación en el mundo jurídico político.

3.1.2 Fundamento iuspositivista.

La postura filosófica iuspositivista sostiene que la norma jurídica esta por encima de cualquier otra norma, sea natural, ética, filosófica, etc., y que ésta sólo puede ser exigida cuando el Estado la haya promulgado, es decir, que sea reconocida por el legislador a través de un ordenamiento jurídico. La corriente positivista asume la idea de que solamente el Estado, crea derechos, y establece limitantes a su propio ejercicio.

⁶ BIDART CAMPOS, Germán: “*Teoría ...*”; Ob. Cit., p. 5.

En este contexto corresponde a la ley positiva catalogar en su contenido normativo a los derechos humanos, en virtud de la actividad legislativa que recoge en el contenido de una ley un conjunto de valores éticos, morales, filosóficos y políticos para plasmarlos en el texto normativo, para de esta manera integrar el orden jurídico y el Estado de Derecho, es decir, el sometimiento de los gobernantes y gobernados a la ley.

Esta teoría plantea una idea universal de los Derechos Humanos, porque los valores se plasman en normas jurídicas y no se quedan en el nivel de las buenas intenciones.

3.1.3 La dignidad de la persona como fundamento al derecho natural.

Desde el punto de vista filosófico, el maestro Recasens Siches, expone que persona es la expresión de la esencia del ser humano, del individuo, es decir, a la persona no sólo se le define por sus características ontológicas, sino también por su participación en el ámbito de los valores éticos, y desde este punto de vista, la persona se describe como un ser con dignidad, con fines propios que debe realizar con libertad individual.

Al respecto, Kant apunta la idea de persona bajo el parámetro de la ética, señalando que los seres racionales se llaman personas en tanto que constituyen un fin en si mismos, un autofin, es un ser enteramente diverso de

las cosas, por su rango y dignidad, define a la persona atendiendo a la especial dimensión de un ser indivisible y racional.⁷

Salvador Verges afirma que los derechos humanos encuentran su base en la dignidad humana porque “solamente ella cumple los requisitos necesarios para dar soporte a los derechos del hombre, porque ella integra el derecho natural, dándole una nueva impostación, por una parte, y esquivando los escollos en los que encallaba aquél, por otra.”⁸

En el campo de lo jurídico, “persona” alude al sujeto de las relaciones de derecho, el sujeto de los deberes y de las prerrogativas, y la idea de dignidad debe ser revestida de obligaciones y derechos que la respalden. La formulación filosófica de Kant sobre la dignidad de la persona individual, dio máximo relieve al concepto formulado por el cristianismo, otorgó una expresión filosófica a este pensamiento.

La evolución histórica del concepto sobre la dignidad de la persona, nos ha traído hasta nuestra época una percepción consciente de los gobernados sobre sus derechos y obligaciones, pudiendo considerar apenas como inicio el despertar hacia una nueva etapa de los derechos humanos, mismos que están revestidos de un marco sociológico de condicionamiento a su aplicación efectiva que proteja la dignidad de los más vulnerables.

⁷ RECASENS SICHES, Luis: *“Filosofía del Derecho”*; Porrúa, México, 1997, p. 247.

⁸ VERGÈS RAMÍREZ, Salvador: *“Derechos Humanos: Fundamentación”*; Tecnos, España, 1997, p.84.

3.2 CONCEPTO DE DERECHOS HUMANOS.

El tema de los derechos humanos ha sido retomado por la ciencia jurídica en las últimas décadas como una reivindicación de la dignidad humana, en medio de la modernidad avasallante, los derechos humanos surgen como el baluarte de la humanidad que reclama un respeto para su esencia misma, en donde la tecnología y los avances comerciales parecen eliminar los valores esenciales del ser humano. Su composición teórica, hace de los derechos humanos un ideal que debe ser colocado dentro del derecho positivo nacional y en los acuerdos y tratados internacionales que le permitan recordar a los gobiernos su responsabilidad frente a los individuos.

Expresar en un párrafo el significado y alcance del término "Derechos Humanos", es un esfuerzo intelectual necesario para exponer con la mayor precisión posible la frase a la cual nos estaremos refiriendo a lo largo de la presente investigación.

La concepción multidimensional de los derechos humanos, señala que antes de entender el significado de la expresión, debemos saber ubicar las actividades con las que se relaciona, para entonces estar en la capacidad de dotar de contenido a la frase. Esto es, existen tantos significados del concepto de derechos humanos, como usos y aplicaciones del mismo, el término tendrá

un alcance distinto cuando se utiliza con un trasfondo político, que cuando es usado en un contexto jurídico o filosófico”.⁹

Para los fines de esta investigación, es el contexto jurídico dentro del cual queremos desentrañar el sentido del término “derechos humanos”, pues la noción requiere ser revestida de protección normativa, entendiendo con ello, la necesidad de replantear las estructuras legales, a fin de encontrar los mecanismos que hagan factible el concretizar la teoría en la práctica elemental que reclama el ser humano de nuestro siglo.

A continuación señalamos algunos conceptos que han sido planteados por juristas contemporáneos, los cuales pueden clasificarse en dos grandes rubros: conceptos iusnaturalistas, si se consideran los derechos humanos como una descripción del ser reconocida por el deber ser y conceptos iuspositivistas, si se concede al Estado la supremacía para reconocer los derechos elementales.

Cualquiera de las expresiones anteriores pretende realzar la dignidad y la autonomía de la persona para integrarla decorosamente en el marco de la convivencia social, estos términos coinciden en sostener que el ser humano es el sujeto de esos derechos, hombres, mujeres, niños y niñas, trabajadores

⁹ ALVAREZ LEDESMA, Mario I.: “*Acerca del Concepto Derechos Humanos*”; Mc Graw Hill, México, 1998, p.16.

y trabajadoras, indígenas, etc.; cualquiera que sea la situación en la cual el término "humano" se materialize.

Según lo expone Rodolfo Piza, los derechos humanos son "determinadas situaciones favorables para el ser humano como tal, que se suponen derivadas de su intrínseca dignidad y necesarias para el desarrollo pleno de su personalidad, y que, por lo tanto, se reclaman como derechos fundamentales frente a todos los demás hombres y, de modo especial, frente al Estado y el poder".¹⁰

Para Jesús Rodríguez y Rodríguez, los derechos humanos son "un conjunto de facultades, prerrogativas, libertades, y pretensiones de carácter civil, político, económico social y cultural, incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todos ellos, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente."¹¹

Gregorio Peces- Barba considera que los derechos humanos son "la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad, a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona, en una comunidad de hombres libres, de los grupos sociales y del Estado, y con

¹⁰ PIZZA, Rodolfo: "*El Hombre y el Estado*"; Kraft, Argentina, 1952, p.115.

¹¹ Cit. por GUDIÑO PELAYO, José de Jesús en : "*El Estado Contra Sí Mismo, las Comisiones Gubernamentales de Derechos Humanos y la Deslegitimación de lo Estatal*"; Noriega, México, 1998, p.98.

posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del Estado en caso de infracción.”¹²

Para estos autores, no basta, marcar y delimitar el contenido de los derechos fundamentales, es necesario garantizar jurídicamente su vigencia y protección, con lo cual coincide la definición expresada por Magdalena Aguilar Cuevas: “Derechos Humanos son todas aquellas facultades, prerrogativas y libertades fundamentales que tiene una persona por el simple hecho de serlo, sin las cuales no se puede vivir como ser humano; tienen como fundamento la dignidad de la persona humana que ha sido reivindicada en cada momento histórico; rebasan cualquier límite cultural racial, e inclusive al propio Estado; son un conjunto de normas jurídicas que imponen deberes y obligaciones al Estado para su efectivo respeto y cumplimiento y conceden facultades a las personas, provistas de sanciones para asegurar su efectividad.”¹³

Para Carlos Quintana Roldán, en una primera acepción del término que nos ocupa, señala: “se entiende por Derechos Humanos al conjunto de garantías que establecen los ordenamientos legales nacionales e internacionales con el objeto de proteger, frente al poder público, los derechos fundamentales de los seres humanos, en cuanto a su dignidad y el respeto que merecen por el mero hecho de pertenecer a la especie humana.” Para el autor esta definición sigue las tendencias más actuales, sin embargo, como más adelante

¹² PECES BARBA, Gregorio: “*Derechos Fundamentales*”; 3ª ed., Debate, Madrid, 1980, p.66.

¹³ AGUILAR CUEVAS, Magdalena: “*Manual de Capacitación: Derechos. Enseñanza- Aprendizaje- Formación*”; CNDH, México, 1993, p.16.

transcribiremos, también conceptualiza los derechos fundamentales desde una perspectiva histórica que recae en el siguiente rubro.¹⁴

Mireille Roccatti Velázquez, enfatiza que “los Derechos Humanos son aquellas facultades y prerrogativas inherentes a la persona humana que le corresponden por su propia naturaleza, indispensables para asegurar su pleno desarrollo dentro de una sociedad organizada, mismos que deben ser reconocidos y respetados por el poder público o autoridad, debiendo ser garantizados por el orden jurídico positivo.”¹⁵

Carlos F. Quintana Roldán, expone otra perspectiva jurídica del término a tratar, siguiendo la tendencia histórica afirma que los derechos fundamentales son: “El conjunto de prerrogativas que salvaguardan la vida y la dignidad de los seres humanos y que los criterios valorativos de la cultura y de la civilización moderna atribuyen a todos los integrantes de la especie humana sin distinción alguna.”¹⁶

Para Luis Ponce de León Armenta, “la principal función del Estado como organización política es la realización plena del ser humano que sólo es posible mediante la protección permanente de sus derechos humanos

¹⁴ QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma D.: “*Derechos Humanos*”; Porrúa, México 1998, p.23.

¹⁵ ROCCATTI VELAZQUEZ, Mireille: “*Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México*”; CDHEM, México 1996, p. 19.

¹⁶ QUINTANA ROLDÁN, Carlos: “*Derechos ...*”; Ob. Cit., p. 24.

fundamentales y de su entorno natural; lo cual implica su dignidad y calidad de vida."¹⁷

Jorge Carpizo considera: "el destino del hombre es realizarse como tal; alcanzar su esencia de libertad, y cumplir correctamente, en la medida de sus posibilidades particulares, el trabajo que le ha tocado realizar en el lapso de vida. El hombre se percató de que es imposible vivir –vivir, no biológicamente, sino como persona- si no se le aseguraban ciertos derechos, que el sentía como suyos. Los derechos humanos son límites exteriores de existencia. Son las bases de la actuación humana, y al saber que ellos no serán violados, el hombre se moviliza con libertad para lograr el destino de que hemos hablado."¹⁸

Cada uno de los términos anteriores, contribuye a desentrañar el significado jurídico–convencional al que nos estaremos refiriendo en lo subsecuente al utilizar el término "Derechos Humanos", existe un objeto común el cual se aborda en cada definición: la persona y sus derechos en la sociedad y en el Estado.

Cada momento histórico en el cual se le ha dado sentido al concepto a tratar, ha tenido su función en su desarrollo y evolución jurídica y aunque para otros propósitos cobra valor el exponer con profundidad su origen, nos limitaremos

¹⁷ PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis: " *Modelo Trans-Universal del Derecho y del Estado*"; Porrúa, México, 1998, p. 31.

¹⁸ CARPIZO, Jorge: " *La Constitución Mexicana de 1917*" 8ª. ed. Porrúa, México, 1990, pp.135 y 136.

a exponer un concepto que represente la preocupación actual del estudioso del derecho, por encontrar una definición útil y práctica para el derecho positivo, por lo que consideraremos derechos humanos a todas las percepciones axiológicas trascendentales que se le atribuyen al hombre por el sólo hecho de su existencia, en la búsqueda histórica de la reivindicación humana y cuya eficacia depende de su reconocimiento en un instrumento jurídico otorgado por un poder que tiene acción en un lugar y tiempo determinados.

3.3 CARACTERÍSTICAS DE LOS DERECHOS HUMANOS.

De todos son conocidas las características esenciales de los Derechos Humanos:

- Son generales, porque son aplicables a todos los seres humanos sin distinción alguna; y son universales porque para estos derechos no caben limitaciones de fronteras políticas, ni las creencias, o razas; su esencia los lleva a manifestarse con dicha validez universal.
- Son imprescriptibles, porque no se pierden por el tiempo, ni por otra circunstancia o causa que de ordinario extinga a otros derechos no esenciales.

- Son intranferibles, porque el derecho subjetivo derivado e individualizado que de ellos emana no puede ser cedido, contratado o convenido para su pérdida o menoscabo.
- Son permanentes, porque protegen al ser humano desde su concepción hasta su muerte al no tener valor sólo por etapas o generaciones, sino por siempre.
- Son inalienables, porque no pueden perderse ni transferirse por propia voluntad, ya que son inherentes a la idea de dignidad del hombre.¹⁹

Además de las características enunciadas, la doctrina de los derechos Humanos ha agregado dos más como lo son:

- Internacionalización: Esta característica se refleja en la creciente firma de tratados, convenios, protocolos, o pactos que se dan cotidianamente en áreas globales del mundo.
- Alcance progresivo: significa que los derechos humanos van evolucionando de acuerdo a las necesidades del hombre y de la sociedad.

¹⁹ QUINTANA ROLDÁN, Carlos: "*Los Derechos ...*"; Ob. Cit., p.136.

Los logros de la humanidad siempre se han dado en un ambiente de libertad esencial, natural o provocada, que han ido marcando hitos en la historia de los derechos humanos.

·
A sólo cincuenta años de la Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada por las naciones Unidas, tras la segunda guerra mundial, en busca de la excelencia de la paz y la armonía internacional, las perspectivas de evolución de los derechos humanos se han multiplicado rebasando fronteras a nivel mundial.

3.4. CLASIFICACIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS.

La doctrina ha sido rica en clasificar de diversas maneras a los derechos fundamentales, sin embargo la clasificación que hasta la fecha ha tenido mayor difusión, es la presentada por Karel Vasak la cual divide a los derechos humanos en tres generaciones²⁰, considerando el aspecto cronológico de su desarrollo y su paulatina incorporación al derecho vigente. Mantener abierta la clasificación, permite entender que cada derecho –o su reconocimiento temporal-, atendió a las necesidades de su momento histórico, reconociendo la posible inserción de nuevos derechos o generaciones de derechos.

²⁰ PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, Coordinador en : *“Derechos Humanos y Constitucionalismo ante el Tercer Milenio”*; Ediciones Jurídicas y Sociales, España, 1996, pp. 105-107.

3.4.1 Derechos de primera generación.

Surgen con la Revolución Francesa como rebelión contra el absolutismo del monarca, la constituyen derechos civiles y políticos también denominados "libertades clásicas", que imponían al Estado respetar los Derechos fundamentales del ser humano. Estos fueron los primeros derechos formulados por la Revolución Francesa (la vida, la libertad, la igualdad, la seguridad jurídica, etc.).

Son los más antiguos en su desarrollo normativo, subyace una marcada ideología individualista, basada en el reconocimiento de la libertad personal por parte del Estado, que en el naciente derecho Constitucional, basaba su existencia en dos elementos: la división de poderes y el reconocimiento de las garantías fundamentales. En esta primera etapa, al Estado le corresponde una actitud semipasiva de reconocimiento y garantía de los derechos primigenios.

La mayoría de los autores señalan a la Constitución de los Estados Unidos de América del Norte y a la Declaración Francesa como las fuentes de la primera generación de derechos humanos"

En esta época la dignidad humana, la libertad, la democracia y la exaltación de los derechos fundamentales, son ideas y valores que culminan en un Estado de Derecho.

Poseen tres características esenciales:

- Imponen al el deber de respetarlos siempre. Sólo pueden ser limitados en los casos y bajo las condiciones previstas en la Constitución.

- Su titular es:

En los derechos Civiles: Todo ser humano en general.

En los derechos políticos: Todo ciudadano.

- Su reclamo corresponde al propio individuo.

Los derechos que esencialmente constituyen la Primera Generación son los siguientes:

1. Toda persona tiene los derechos y libertades fundamentales sin distinción de raza, color, idioma, posición social o económica.
2. Todo individuo tiene derecho a la vida a la libertad y a la seguridad jurídica.
3. Los hombres y las mujeres poseen iguales derechos.
4. Ninguna persona estará sometida a la esclavitud o servidumbre.

5. Nadie será sometido a torturas, ni a penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni se podrá inferir daño físico o psíquico.

6. Nadie puede ser molestado arbitrariamente en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni con ataques a su honra o reputación.

7. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia.

8. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.

9. En casos de persecución política, toda persona tiene derecho a buscar asilo y disfrutar de él.

10. Los hombres y las mujeres tienen derecho a casarse y a decidir libremente el número de hijos que desean tener.

11. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y religión.

13. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacífica.

14. Todo ser humano tiene derecho al reconocimiento de su personalidad jurídica.

15. Todos somos iguales ante la ley, esto es, a todos debe aplicarse de igual manera.

16. Toda persona tiene derecho al juicio de garantías.

17. Nadie podrá ser arbitrariamente detenido, preso ni desterrado.

18. Toda persona tiene derecho a ser oída y tratada con justicia por un tribunal imparcial.

19. Toda persona acusada de delito, tiene derecho a que se presuma su inocencia, mientras no se compruebe su culpabilidad conforme a la ley.

20. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país.

21. Toda persona tiene derecho a ocupar un puesto público en su país.

3.4.2 Derechos de segunda generación.

Surgen como resultado de la Revolución Industrial, en México, la Constitución de 1917 incluyó los derechos sociales, por primera vez en el mundo, posteriormente se reconocen en Rusia y Alemania.

Son aquellos derechos de contenido social para procurar las mejores condiciones de vida y de satisfacción progresiva, a cargo del Estado, al cual le corresponde no sólo reconocer estos derechos, sino la implementación paulatina de las políticas necesarias para reducir las desigualdades sociales de acuerdo a las posibilidades económicas.

Constituyen una obligación de hacer para el Estado y son de satisfacción progresiva de acuerdo a las posibilidades económicas del mismo. El nuevo Estado Social de Derecho se integra por los Derechos de tipo colectivo, los derechos Sociales, Económicos y Culturales.

Los derechos humanos de esta generación por su naturaleza requieren de una erogación mayor por parte del Estado, quien tiene la obligación de procurar su realización y garantizar a la totalidad de la población los derechos de educación vivienda, trabajo, salud, etc.

Presentan cuatro características esenciales:

- Responsabilidad del Estado extendida, imponen al mismo, un deber -satisfacción de necesidades- o un hacer -prestación de servicios- por parte del Estado.
- Su titular es el individuo en comunidad que se asocia para su defensa.

- Su reclamo es mediato o indirecto y esta condicionado a las posibilidades económicas del país.
- Son legítimas aspiraciones de la sociedad.

Los derechos que esencialmente constituyen la Segunda Generación son los siguientes:

1. Satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.
2. Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones equitativas y satisfactorias.
3. Toda persona tiene derecho a formar sindicatos para la defensa de sus intereses.
4. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios.
5. Toda persona tiene derecho a la salud física y mental.
6. La maternidad y la infancia tienen derecho a cuidados y asistencias especiales.

7. Toda persona tiene derecho a la educación en su diversas modalidades.
8. Toda persona tiene derecho a la seguridad pública.
9. Los padres tiene derecho a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos.

3.4.3 Derechos de tercera generación.

Surgen en nuestro tiempo como respuesta a la necesidad de cooperación entre las naciones, así como a los distintos grupos que la integran, se forma por los llamados Derechos de los pueblos o de solidaridad.

Son aquellos derechos de colaboración internacional, también denominados derechos de los pueblos y derechos de la solidaridad, albergan los intereses de los Estados y a los distintos sectores que los conforman, miran al individuo como parte de un todo, como miembros integrantes de la humanidad, siendo un resultado directo de la globalización.

En la actualidad, presenciamos el desarrollo de los derechos humanos de la tercera generación, los cuales comienzan a difundirse a partir de la década de los sesenta, considerándose entre otros, el derecho al desarrollo, a la paz, a la libre autodeterminación de los pueblos, a un ambiente sano, a la salud, a la

conservación ecológica, derechos colectivos de los consumidores, derechos de los refugiados, etc.²¹

Tienen tres características esenciales:

- Pertenecen a grupos imprecisos de personas que tienen un interés colectivo común.

- Su titular es el Estado, pero también pueden ser reclamados por individuos o grupos ante el mismo o ante otro Estado.

- Requieren para su cumplimiento de prestaciones:

- positivas (hacer o dar)

- negativas (no hacer)

Los derechos que esencialmente constituyen la Tercera Generación son los siguientes:

1. Derecho de los pueblos a la autodeterminación.
2. Derecho a la independencia política y económica.

²¹ CDHEM: "*Generaciones de los Derechos Humanos*"; Órgano Informativo No. 30 de la CDHEM, México, 1998, p. 93.

3. **Derecho a la identidad nacional y cultural.**
4. **Derecho a la paz.**
5. **Derecho a la coexistencia pacífica.**
6. **Derecho al entendimiento y a la confianza.**
7. **Derecho a la cooperación internacional y regional.**
8. **Derecho al desarrollo.**
9. **Derecho a la justicia social internacional.**
10. **Derecho al uso de los avances de las ciencias y la tecnología.**
11. **Derecho a la solución de los problemas alimenticios, demográficos, educativos y ecológicos.**
12. **Derecho a la conservación del medio ambiente.**
13. **Derecho al patrimonio común de la humanidad.**
14. **Derecho al desarrollo que permita una vida digna.**

3.5 LOS DERECHOS HUMANOS Y EL ESTADO COMO ORGANISMO ENCARGADO DE PROCURAR JUSTICIA.

Probablemente el mecanismo de protección de los derechos humanos que más se ha propagado en las tres últimas décadas del presente siglo, sea el del ombudsman, como lo demuestra el hecho de que hace treinta años apenas existía en media docena de países y hoy se encuentra en más de cincuenta.

En México la institución del ombudsman se ha estructurado, de acuerdo a un esquema federal, en dos ámbitos: el de las entidades federativas y el ámbito nacional y juntos integran el sistema nacional de ombudsman para la protección de derechos humanos por parte del Estado como un útil procedimiento parajurisdiccional.

Como hemos venido señalando el Estado legitima sus acciones y se justifica a sí mismo al proteger los derechos de sus gobernados y si los derechos más elementales carecen de esta protección se tiene la seguridad teórica, que los demás instrumentos jurídicos carecen también de efectividad. Los derechos humanos se constituyen en el indicador principal de una efectiva procuración de justicia

En nuestro país, los sectores sociales más desprotegidos y marginados, como lo son las comunidades étnicas claman por el resguardo jurídico de sus

derechos elementales, como el monumento más grande a la ausencia de una efectiva procuración de justicia.

IV. Los Pueblos Indígenas

SUMARIO 4.1 La condición de indígena. 4.2 El derecho indígena frente a la cultura jurídica dominante. 4.3 Acceso a la justicia para los pueblos indígenas. 4.4 Demandas jurídicas de los Pueblos Indígenas. 4.4.1 En los Encuentros Parlamentarios. 4.4.2 Autodeterminación. 4.4.3 Protección Jurídica en Materia Penal. 4.4.4 Derechos de la mujer indígena. 4.4.5 Territorio. 4.4.6 Educación y Cultura. 4.4.7 Idioma y Religión. 4.5 Protección Jurídica Nacional. 4.6 Protección Jurídica Internacional: Convenio No. 169 de la OIT.

SINOPSIS INTRODUCTORIA

La Procuración de Justicia en Latinoamérica, esta enfocada al ámbito penal y se han descuidado otros aspectos que la integran como son los derechos humanos en general y más aún los derechos humanos de los pueblos indígenas. Las instituciones encargadas de procurar justicia, no tienen clarificada esta idea, pues sus acciones al respecto son dispersas y en ocasiones omisas. Tal es el caso de la Procuraduría Agraria, la cual, por ministerio de ley, tiene a su cargo la función de defender los derechos humanos de los sujetos de su competencia, esto es; campesinos, ejidatarios, avocindados, comuneros, etc., sin embargo esta función no se ve privilegiada en la práctica.

Las causas son complejas, y las soluciones que se pueden ofrecer son diversas, pero es necesario comenzar por los aspectos más apremiantes, como lo es el concientizar a los funcionarios del papel que desempeñan como defensores de los derechos humanos de los sujetos agrarios y capacitarlos para cumplir adecuadamente su función. Es necesario también que conozcan que es la Procuración de Justicia y como se encuentran inmersos dentro de ella los derechos humanos de los pueblos indígenas.

En el primer capítulo se han colocado los fundamentos conceptuales que nos permiten referirnos sin ambigüedades a los términos jurídicos que sustentan la presente investigación, en el segundo capítulo se han señalado los alcances jurídicos de la Procuración de Justicia en nuestro país, en el tercer capítulo nos hemos referido a los derechos humanos como el principal indicador de la justicia, en el siguiente apartado se analizará el derecho indígena a la luz de la teoría jurídica contemporánea.

En primer lugar analizaremos la problemática que presenta el determinar la condición de indígena. En segundo término haremos mención del avasallamiento del que han sido objeto las comunidades indígenas por parte de nuestra cultura jurídica, así como la posibilidad de que ambos ordenamientos jurídicos coexistan a favor de los menos protegidos, a la facultad potencial concedida por la Constitución para lograr un efectivo acceso a la justicia basada en sus demandas jurídicas expresadas de viva voz por sus representantes en distintos foros, por último mencionaremos cuales son

las medidas de protección jurídica nacional e internacional a favor de estos grupos étnicos.

4.1 LA CONDICION DE INDÍGENA

¿Quiénes son las personas a las cuales se les puede atribuir la calidad de indígena? ¿A los habitantes de las comunidades señaladas por los Municipios como indígenas? ¿Aquellos cuyas costumbres son notoriamente indígenas? ¿O a los hijos o nietos de personas monolingües desconocedoras del español, pero que actualmente se encuentran en posesión de la tierra?, definir con precisión quienes son sujetos indígenas resulta un problema complejo, aplicándose en distintos casos una amplia gama de criterios de diferenciación.

El tema ha sido objeto de distintos debates, ponencias y controversias políticas internacionales, en donde se ha expuesto distintos parámetros de distinción que abarcan desde factores exclusivamente raciales, hasta consideraciones donde predominan criterios socioculturales; correspondiéndole en todo caso la última palabra al Estado nacional, para quien cobra relevancia el asunto tratándose de aplicación de programas, políticas o medidas legislativas.

México ha resuelto el asunto en sus recientes reformas constitucionales incluyendo la autoidentificación (conciencia de su identidad) como un criterio fundamental para determinar a quienes se aplicaran las acciones en la

materia, dichas reformas serán motivo de otro apartado, basta en este caso señalar que la multiplicidad de enfoques con los que el problema se había venido abordando ha resultado en criterios diferentes de catalogación entre institución e institución, generando con ello dificultad para conocer una cifra confiable sobre la población que puede considerarse como indígena, afectando seriamente el goce y disfrute de los derechos dirigidos a estos grupos de población.

4.2 EL DERECHO INDÍGENA FRENTE A LA CULTURA JURÍDICA DOMINANTE.

Las múltiples vicisitudes que los sujetos indígenas han tenido que sortear para ver plasmados sus derechos más elementales en los ordenamientos jurídicos nacionales, se deben a que constituyen una cultura dominada, menospreciada y desatendida. La efímera legislación favorable se ha obtenido como resultado de presiones y reclamos, que encuentran su fundamento en una cultura hegemónica intolerante, que se va transmitiendo, -o mejor dicho- reproduciendo, de generación en generación.

A nuestra cultura jurídica le cuesta trabajo abrir los ojos para darse cuenta que existen derechos alternativos que coexisten con nuestro elaborado y complejo sistema jurídico. ¿A que se deben la intolerancia y el rechazo al derecho indígena?, ¿Es posible la coexistencia de sistemas jurídicos en un mismo espacio y tiempo?, ¿Es conveniente?, ¿O simplemente "es"?; ¿Afecta a nuestro sistema jurídico dominante el reconocimiento de "otros derechos"?

Perspectivas y marcos metodológicos para abordar las cuestiones señaladas, hay muchos. Pero es necesario ofrecer respuestas al tenor de la teoría jurídica, para posteriormente indagar en aspectos sociológicos o políticos; lo cual no significa que no se haga alusión a dichos aspectos, sino que la estructura sobre la cual se va a construir la gama de respuestas es la teoría jurídica y no la sociología, la filosofía o la ética, para lo cual, algunos conceptos jurídicos fundamentales, deben ser definidos convencionalmente desde esta perspectiva, con el propósito de establecer puntos de referencia y evitar equívocos.

La expresión "derecho indígena" puede entenderse en varios sentidos, y en la mayoría de los casos son los antropólogos y no los juristas los que determinan el sentido de tal frase. Para proporcionar una definición jurídica del concepto "derecho indígena", es necesario esclarecer el sentido de la palabra "derecho", pues inmersa en múltiples contextos no ha encontrado una descripción absoluta que la defina.

La palabra "derecho" ha sido objeto de múltiples estudios jurídicos que pretenden dotarla de un contenido claro y preciso, sin embargo a pesar de los loables esfuerzos no existe una definición del derecho que sea universalmente aceptada. La teoría jurídica contemporánea, ha demostrado que el derecho no solamente esta conformado por normas, sino es el resultante complejo de normas, valores y hechos.

Como hemos fundamentado en el primer capítulo de esta investigación, nosotros entendemos por "Derecho" el factor instrumental de una estructura institucional fácticamente soberana, dotado de plena legitimidad y creado para la consecución de los fines propuestos por la misma estructura, por medio de garantizar el orden, la seguridad y la igualdad entre los individuos en un tiempo y lugar determinados.

Al hablar de indígenas nos referimos a aquellos "Descendientes ancestrales que antiguamente habitaban el país, antes de la conquista o la colonización, o bien, del establecimiento de las actuales fronteras, que se rigen total o parcialmente por sus propias instituciones".¹

Señaladas ambas definiciones, podemos darnos cuenta que aquello que los antropólogos suelen llamar "costumbre" no es otra cosa que un sistema jurídico distinto al que prevalece en nuestro territorio nacional. Los pueblos indígenas poseen una "estructura fácticamente soberana", pues se rigen "por sus propias instituciones", a las cuales han dotado de "plena legitimidad" con el propósito de "garantizar el orden la seguridad y la igualdad" entre los miembros de sus comunidades.

Desde sus comienzos, el positivismo jurídico encabezado por Kelsen, ha destacado que el Estado no es otra cosa que el orden jurídico, el Estado son

¹ Definición internacionalmente reconocida y aceptada, en virtud del *"Acuerdo 168 de la Organización Internacional del Trabajo"*.

las normas, el derecho, por lo que bien puede decirse que donde hay dos sistemas jurídicos, hay dos Estados. Desde la perspectiva de la teoría jurídica contemporánea, no existe ningún impedimento para considerar la coexistencia de dos ordenes jurídicos: uno dominante y el otro dominado, el derecho del Estado y el derecho indígena; sin embargo, para la cultura jurídica que prevalece reconocer ésta dualidad de sistemas, resulta un atentado en contra de la unidad y soberanía del Estado moderno.

Exponer una perspectiva distinta, que incluya la posibilidad de la existencia de normas pertenecientes a distintos sistemas jurídicos en un mismo territorio, entraña la posibilidad de una ley que llevará la práctica cotidiana la reforma constitucional que permite a los funcionarios públicos, el reconocimiento del derecho de los pueblos indígenas, con lo cual se ampliaría a favor de este sector social tan desprotegido, el acceso a la justicia del Estado moderno.²

4.3 ACCESO A LA JUSTICIA PARA LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

En el ámbito de justicia formal, es prudente recordar que la actual fracción VIII del artículo segundo constitucional ya establece como garantía social el acceso efectivo de los indígenas a la jurisdicción del Estado, derecho humano específico que trasciende la garantía individual establecida en el artículo 17 el cual señala que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por

² CORREAS, Oscar. et. all.: "*Crítica Jurídica*"; *Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, T. 14, UNAM, 1994, p.15-31.

tribunales que la impartirán en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita.

La garantía social del artículo segundo constitucional, supone la obligación positiva del Estado de eliminar los obstáculos reales que grupos desfavorecidos de la sociedad tienen para ser verdaderamente justiciables, es decir, para estar en posibilidad cierta de que se les administre justicia por los tribunales establecidos y en las condiciones expuestas. Esta garantía desafortunadamente, nunca se ha aplicado de manera cabal y sistemática.

Por muchos años se pensó que efectivamente los tribunales ordinarios del país estarían en condiciones de administrar justicia para los más de 8 millones de indígenas que en el país existen. Pero esta ilusión se desvanece con los hechos de todos los días, las reformas procesales en materia de traductores, interpretes y conocimiento de los jueces del derecho consuetudinario indígena no pueden cumplirse ni siquiera modestamente.

En congruencia con el reconocimiento a la coexistencia en la unidad nacional del derecho de los pueblos indígenas y del derecho federal y estatal, deberá estudiarse la posibilidad de reconocer la capacidad de las propias autoridades indígenas para resolver sus conflictos de intereses en materia civil, penal, laboral, mercantil o administrativa, etc. y que sus juicios y resoluciones, mediante procedimientos simples, sean homologados por las autoridades jurisdiccionales del Estado.

Una jurisdicción especializada de carácter indígena tendría que estar sujeta a determinadas reglas entre otras las siguientes:

1. Que las partes en litigio o en el conflicto pertenezcan a la misma etnia o la misma comunidad indígena.
2. Que los efectos y consecuencias que genere la jurisdicción indígena se produzcan exclusivamente dentro de la propia comunidad, en términos personales, espaciales y temporales.
3. Que ambos litigantes o conjuntos de litigantes acepten voluntariamente la jurisdicción indígena.
4. Que en materia penal no se trate del enjuiciamiento de aquellos delitos que los códigos de procedimientos penales reporten como graves.
5. Que las reglas de procesamiento penal de los derechos consuetudinarios indígenas no trasgredan los Derechos Humanos internacionalmente reconocidos, entre ellos el derecho a la defensa y a no imponer penas crueles, degradantes, inhumanas o trascendentes.

Las actuales normas de los derechos consuetudinarios indígenas, en aras de la armonización, tendrían que atender determinados ajustes, como lo dicho en materia de imposición de penas cuando ante la gravedad del delito rebasara

su competencia. Por otro lado, las instituciones gubernamentales con mayor reconocimiento entre los grupos indígenas, como lo es la Procuraduría Agraria, estarían facultadas para ser los gestores de dicha homologación jurisdiccional, para lo cual los servidores públicos que la conforman deberían tener claras las demandas jurídicas de los pueblos indígenas.

4.4 DEMANDAS JURÍDICAS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

Los índices socioeconómicos y las estadísticas nacionales señalan que son las poblaciones indígenas las que se encuentran ocupando las posiciones más bajas en la estratificación social. La problemática que las etnias presentan es diversa, carencias de orden económico y desvíos sociales que repercuten en miles y millones de mexicanos y mexicanas, traen aparejada una problemática jurídica y política, que nuestros gobiernos no han sabido resolver.

Es necesario que los estudiosos del derecho analicemos el fenómeno, planteemos soluciones y hagamos posible que nuestra voz sea escuchada en los foros adecuados.

Los derechos humanos de los pueblos indígenas se han violado reiteradamente por autoridades en los tres niveles de gobierno: Federal, Estatal y Municipal, sin embargo el acceso directo a la justicia se encuentra en el nivel Municipal, es allí donde el gobernado acude en primera instancia para

ser escuchado y someter su problema a la autoridad inmediata. Paradójicamente nuestro sistema jurídico-político limita las posibilidades de ayuda a los más desamparados. En primer lugar los recursos económicos que la Federación concede a los Estados y estos a los Municipios, son insuficientes para suplir todas las necesidades, los recursos se ven invertidos en las más apremiantes a juicio del político³ en turno.

En segundo lugar la burocracia desmedida bajo la cual subyace nuestra idiosincracia mexicana que abraza una corrupción inabitable y de alcances insospechados, propicia un marco ideal para la violación de los derechos más elementales de los indígenas.

Las colectividades rurales en las cuales se encuentra el conglomerado de grupos étnicos, tienen como característica esencial la pobreza y la marginación, a consecuencia de ello las etnias que las conforman, se encuentran carentes de tierras y de recursos, por su condición racial se ven discriminados y despreciados por la cultura dominante de las sociedades nacionales, en donde prevalecen los valores occidentales y al parecer no hay espacio para los desprotegidos.

Al parecer los ojos presidenciales han vuelto la mirada ante el grito desesperado de los indígenas nacionales y se ha comenzado a legislar a su

³ Entendemos por político aquella persona que tiene a su cargo la toma de decisiones administrativas, y/o jurídicas y/o económicas a favor de la comunidad, llámese, Gobernador, Presidente Municipal, Servidor Público, etc.

favor. No sólo es necesario legislar para ellos, se requiere también legislar con ellos, las demandas de los pueblos indígenas deben ser atendidas desde su perspectiva, eliminando las posturas paternalistas y fomentando las interactivas, aquéllas posturas que consideran parte de la solución a los sujetos en donde se origina el problema.

Los planteamientos que los propios pueblos formulan en la actualidad se han expuesto en distintos foros nacionales e internacionales entre los que destacan los siguientes:

- El llevado a cabo en la población de Matías Romero del 30 de septiembre al 12 de octubre de 1989, Juchitán , Oaxaca.
- Encuentro Latinoamericano de Organizaciones Campesinas Indígenas, realizado en Bogotá, Colombia del 7 al 12 de Octubre de 1989.
- II Foro celebrado en Xochimilco, D.F. del 9 al 11 de marzo de 1990.
- Encuentro de Parlamentarios Indígenas de América Latina, del 26 al 29 de agosto de 1987, Panamá.
- II Encuentro de Parlamentarios de América Latina, del 29 al 31 de agosto de 1988, Mangua, Nicaragua.

- III Encuentro de Parlamentarios de América Latina, del 10 al 12 de octubre de 1989, en la ciudad de México.

- IV Encuentro de Parlamentarios de América Latina, del 8 al 12 de octubre de 1990, Guatemala.

- V Encuentro de Parlamentarios de América latina, del 10 al 14 de noviembre de 1991, en Ottawa, Canadá.

* Foro Matías Romero:

El evento llevado a cabo el 30 de septiembre a 12 de octubre de 1989, en Juchitán, Oaxaca, marca un hito en la expresión de los derechos humanos de los pueblos indígenas, pues asistieron representantes de 32 de las 56 etnias de nuestro país, procedentes de 14 estados de la República y delegados de los Estados Unidos, Centroamérica, Panamá, Colombia, Bolivia y Perú⁴. En este foro por primera vez se insistió en darle un carácter distinto a las celebraciones con motivo del "encuentro de dos mundos".

Para las comunidades indígenas participantes, dichas celebraciones representan quinientos años de resistencia y lucha constante contra los invasores y la injusticia.

⁴ Versión Estenográfica del: "*Foro.Matías Romero*"; llevado a cabo del 30 de septiembre al 12 de octubre de 1989

El foro de Matías Romero culminó en la llamada declaración de Bogotá⁵ (octubre del 89) con la cual se inicia la campaña de los 500 años de resistencia indígena y popular, la cual consiste en alentar a la opinión pública a considerar la conquista como el inicio de un sinnúmero de males en contra de los residentes originarios de los pueblos descubiertos, siendo las culturas dominantes aquéllas que se encargaron de crear una historia ficticia, oficial, favorable a sus intereses, "...que busca colocar un velo sobre el genocidio y saqueo practicado por los invasores, y que sólo se mantiene a través de las múltiples cadenas visibles e invisibles impuestas por el imperialismo que esclaviza a nuestros pueblos, mediante la imposición de regímenes títeres, la implementación del terror y la muerte, la persecución y las torturas, las desapariciones forzadas y la guerra sucia; con la imposición del chantaje económico y el voraz saqueo de nuestros recursos... la intervención militar y la injerencia de asesores que violan abiertamente nuestra soberanía".⁶

Esta declaración expresa el sentir de los representantes indígenas hacia la sociedad dominante, la que efectivamente continua siendo el sujeto activo de los atropellos a los pueblos más desfavorecidos.

⁵ "*Declaración de Bogotá*"; Pronunciada en el marco del Encuentro Latinoamericano de Organizaciones Campesinas Indígenas, realizado en Bogotá, Colombia del 7 al 12 de Octubre de 1989.

⁶ ORDOÑEZ CIFUENTES, José E.: "*Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios*"; UNAM, México, 1993, p.21.

4.4.1 Encuentros Parlamentarios.

No bastó con la descripción de la expansión europea y su desfavorables repercusiones en nuestros pueblos indígenas, el Foro de Matías Romero dio pauta a subsecuentes Foros y Encuentros, en donde los representantes indígenas expresan de viva voz sus demandas, muchas de las cuales han sido postergadas.

A continuación enumeramos algunas de las mas relevantes para la investigación que nos ocupa:

** Encuentro de Parlamentarios Indígenas de América Latina.*

En el primer Encuentro de Parlamentarios Indígenas se debatieron las políticas indigenistas vigentes en los respectivos países de los participantes, se analizó la injerencia del narcotráfico en las regiones, problemas del medio ambiente, la deuda externa de los países del "tercer mundo", el impacto de los problemas internacionales en las poblaciones indígenas, la "guerrilla" en Centroamérica y las políticas ofrecidas por los parlamentarios americanos en beneficio de los grupos étnicos que la habitan.

Se abordaron además, los temas que le dieron origen al evento: los actos a realizar con motivo del llamado "encuentro de dos mundos"⁷.

⁷ ODOÑEZ CIFUENTES: "*Reclamos ...*"; Ob. Cit., p. 21 y ss.

** II Encuentro de Parlamentarios Indígenas de América Latina.*

Los temas centrales del II Encuentro fueron:

La participación de los indígenas en las instancias político-administrativas. Se resolvió exigir de los Estados y de los gobiernos nacionales el respeto a su identidad y a la libre determinación en la toma de decisiones políticas, económicas, sociales y culturales de los pueblos indígenas, pronunciándose por una auténtica democratización de los Estados Nacionales a fin de que los indígenas participen en todas las instancias político administrativas, para que existan sociedades, Estados y naciones multiétnicas, pluriculturales y bilingües, basados en la democracia, pluralismo, antimperialismo, y la eliminación de la explotación social y la opresión de cualquier tipo.

Además demandaron a los gobiernos la reestructuración de la actual política indigenista por una política en la cual sean los propios indígenas quienes dirijan las instituciones, los proyectos, planes y programas que les conciernen.

Otro de los temas de trascendencia fue el de los derechos humanos de las poblaciones étnicas en América Latina, así como la consolidación del parlamento indígena con el propósito de implementar en ordenamientos jurídicos los avances al respecto. Los cuarenta millones de indígenas que conforman las poblaciones étnicas en América, sufren constantes violaciones a sus derechos más elementales, en contraposición a lo establecido por las Organización de las Naciones Unidas, y a las distintas constituciones de los

países que retomaron lo prescrito. Para fines de consolidación, el Parlamento Indígena, nombró una comisión que sería la encargada de redactar el documento constitutivo del mismo, a presentar en el próximo evento.⁸

** III Encuentro de Parlamentarios Indígenas de América Latina.*

Durante el III Encuentro de Parlamentarios Indígenas, se tomaron resoluciones para coadyuvar al fortalecimiento de la paz y la soberanía de la región, se emitieron recomendaciones a los distintos gobiernos de América Latina para incentivar acciones de respeto a la vida y a los derechos humanos de los pueblos indígenas como el reconocimiento constante "al sacrificio, esfuerzo y trabajo que han desarrollado los pueblos indígenas del continente para mantener un rostro propio, ajeno a imperialismos de cualquier naturaleza"⁹.

Se solicitó de los gobiernos americanos, la apertura real para permitir la participación de los indígenas en la toma de decisiones administrativas y se planteó la necesidad de un proyecto de desarrollo político-económico y social democrático incluyente de la cosmovisión de los pueblos étnicos.

Demandaron la implementación efectiva de las lenguas indígenas y su reconocimiento oficial y la legislación tendente a promoverlas. Se ratificó la

⁸ Idem.

⁹ Ibidem.

invasión de la cual fuimos objeto al "descubrirse" América y la rotunda oposición a celebrar tal acontecimiento.

** IV Encuentro de Parlamentarios Indígenas de América Latina.*

La Comisión Redactora presentó al pleno los Estatutos del Parlamento Indígena de América, mismos que fueron aprobados, logrando con ello la institucionalización de dichos encuentros, quedando establecida la naturaleza jurídica del Parlamento como un organismo de derecho público autónomo no gubernamental, representativo de legisladores indígenas de la región, elegidos democráticamente.

En este Encuentro se trataron los temas de derechos humanos de los pueblos indígenas, los aspectos más relevantes del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el llamado Quinto Centenario, y se nombraron los nuevos oficiales de la mesa directiva del parlamento.

** V Encuentro de Parlamentarios Indígenas de América Latina.*

Los temas tratados en este V Encuentro fueron diversos, derechos humanos de las comunidades indígenas, el medio ambiente, la postura frente al Quinto Centenario de la "invasión" y los presentados por las distintas Comisiones de reglamentos.

Con el propósito de promover la iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas para la elaboración de la Declaración Universal de los Derechos

Humanos de los Pueblos Indígenas, el Parlamento trató asuntos de suma importancia y de repercusión jurídica, por lo que recomendó a los gobiernos propiciar un marco jurídico unívoco con el cual se evite la doble penalización: por un lado la interna de cada población indígena y por el otro la impuesta por el Estado nacional, tomando como base los preceptos del Convenio 169 de la Organización Internacional para el Trabajo y de ser requerida, se promueva la ley interna nacional que haga aplicable dichos preceptos.

Se pidió también a los parlamentarios la promoción en sus respectivos países de análisis y consultas a las comunidades y organizaciones indígenas, de conformidad a lo establecido por la resolución a probada en el cuarto Encuentro Parlamentario.¹⁰

4.4.2 Autodeterminación.

El conjunto de reivindicaciones que el conglomerado de grupos étnicos plantean podrían resumirse en un concepto: Autonomía, entendiendo por ésta el sistema por medio del cual los grupos socioculturales ejercen el derecho a la autodeterminación.¹¹

Los foros como el de Matías Romero, que dieron origen al los movimientos a favor de los derechos humanos de los pueblos indígenas, comenzaron con un

¹⁰ ORDÓÑEZ CIFUENTES: “*Reclamos ...*”; Op. Cit., p.42 .

¹¹ DÍAZ_POLANCO, Héctor: “*Derechos Indígenas y Autonomía*”, *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*. No. 12, UNAM, México, 1992. p 51.

deseo vehemente de rechazar las celebraciones con motivo del “encuentro de dos mundos”, negándose rotundamente a celebrar lo que ellos consideraron el genocidio más festejado de la historia. Esta postura, expresa de manera tácita, el sentir de los representantes étnicos, los cuales a través de estos movimientos políticos pretenden concientizar al Estado nacional, al grado de contar con la libertad suficiente para tomar sus decisiones políticas de grupo, de pueblo¹² y ejercer control sobre sus asuntos.

Es sus distintos foros, los grupos parlamentarios indígenas se han expresado en contra del colonialismo interno, que en la actualidad subyace disfrazado de ordenamientos jurídicos, mecanismos políticos y prejuicios sociales.

Basta recordar –dicen ellos- la trascendencia y las implicaciones de la expansión europea en tierras americanas, para dejar de enaltecer la intolerancia étnica y la diversidad sociocultural, poner un límite a la explotación de grupo y dejar de encomiar la imposición por la fuerza del poderoso contra el débil.

En la actualidad nos encontramos muy lejos de esta conciencia de protección étnica, pues se observan “prácticas colonizadoras” modernas, que mantienen a las poblaciones indígenas sujetas a servidumbres, a segregaciones raciales controladas y asimilamientos socioculturales forzados.

¹² Entendiendo como “Pueblo” la apreciación antropológica, que unifica a individuos por un sentimiento de pertenencia, con un pasado, un presente y un futuro en común.

Es como si las poblaciones indígenas lucharan por su independencia y emprendieran movimientos emancipadores en contra de los Estados Nacionales y sus representaciones sociales y políticas. Esta situación de hecho, hace sumamente vulnerables a los grupos étnicos a ser nuevamente un instrumento al servicio del poder y sus detentadores. Tal es el caso del conflicto en Chiapas, en donde movimientos políticos ocultos, emergieron de manera insospechada, usando como bandera, las marginaciones sociales, políticas pero sobre todo las marginaciones económicas de los grupos étnicos de la zona.

Es necesario atender las necesidades de todas y cada una de las poblaciones étnicas que demandan una atención integral, favorecer el ambiente ideológico que permita una verdadera asimilación social, jurídica y política, de los grupos étnicos a las sociedades modernas, respetando sus valores de grupo, de lo contrario seguiremos siendo un Estado reaccionario, antidemocrático, carente de planeación, lleno de conflictos internos y sin posibilidades de superación integral.

Se requiere además dejar de contribuir ideológicamente a este sentimiento emancipador de algunos representantes étnicos, porque si bien la doctrina establece una diferencia tajante entre independencia y autodeterminación, la práctica general favorece la confusión de los conceptos.

Como una medida de protección, se ha venido evitando el referirse a los grupos étnicos como “pueblos” dentro de los ordenamientos jurídicos internacionales, pues una confusión terminológica acarrearía consecuencias desfavorables para los mismos grupos. En el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, de la Organización Internacional del Trabajo, se utilizó el término “derechos de los indígenas” evitándose el uso de “pueblos indígenas”, por el temor fundado de tergiversar el sentido del concepto “autodeterminación”. La introducción del convenio recuerda lo establecido por del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como lo señalado por el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en donde se establece que todos los “pueblos” tienen el derecho de la libre determinación, por el cual establecen libremente su condición política y proveen para su desarrollo económico, cultural y social.

El carácter de “pueblo” no debe restringirse a los grupos indígenas, lo que debe hacerse es precisar el contenido del término autodeterminación, como la prerrogativa de establecer su condición política, pero dentro de los marcos jurídicos de los estados nacionales, porque si bien es cierto que tienen libertad para determinar su rumbo, económico, cultural y social, también lo es que dicha libertad tiene límites y formas jurídicas que deben cumplirse por su propio bien, ya que dada su condición marginal actual, con sus propios recursos sería demasiada lenta su recuperación y el cambio vertiginoso mundial los dejaría a un lado de la civilización y de sus beneficios.

Después de todo lo expresado, parece ser que la definición que mejor plantea el sentido de la palabra "autodeterminación" se encuentra dentro de los Principio Básicos sobre los Derechos Fundamentales de los Pueblos Indios de Centroamérica, México y Panamá, en donde se señala que : "todos los Pueblos Indios tienen derecho a la autonomía y a la autodeterminación que significa: libertad para determinar los miembros y la población que los integran y las formas de gobierno interno; libertad para proseguir su propio desarrollo cultural, religioso, social, económico y político; en el ámbito de la sociedad".¹³

4.4.3 Protección jurídica en materia penal.

Entre las muchas demandas jurídicas que los grupos étnicos hacen a los gobiernos nacionales, se encuentran aquéllas que trascienden por su repercusión social. Tal es el caso de la protección jurídica penal que las distintas organizaciones étnicas de manera firme y constante solicitan de los legisladores y funcionarios estatales. Es en el ámbito penal en donde suceden las mayores y más graves lesiones jurídicas en contra de los grupos étnicos.

De conformidad a lo informado en los reportes gubernamentales y de las organizaciones no gubernamentales de protección a los derechos humanos, los grupos indígenas se ven constantemente discriminados por su ignorancia y su situación de grupo, la igualdad jurídica consagrada en los textos constitucionales se ve incumplida en la realidad social de cada día.

¹³ DÍAZ-POLANCO: "*Derechos ...*"; Ob Cit., p. 53.

En materia penal se plantea una problemática ambivalente, en primer lugar los derechos humanos de los pueblos indígenas no han sido regulados de manera adecuada por las legislaciones nacionales, se encuentran en un proceso de reconocimiento gradual del cual observamos apenas sus inicios.

Todas las ideas jurídicas llevan un proceso social que deben concluir para su inserción real dentro de los distintos ordenamientos jurídicos, que al ser culminado en ocasiones nuevamente comienza para su eficacia dentro de un marco social determinado.

Podríamos considerar que los movimientos sobre derechos humanos que iniciaron a principios de la década de los ochentas, han venido a ser la base de los Encuentros Parlamentarios Indígenas y estos a su vez precursores del reconocimiento jurídico por los distintos Estados Nacionales. Dentro de este proceso en México, como en muchos países de Latinoamérica, el reconocimiento jurídico de las prerrogativas a favor de los grupos étnicos comienza a vislumbrarse, por lo que la imposición de penas injustas por condición racial sigue siendo un problema jurídico a resolverse gradualmente, lo cual no significa que debe ser aplazado o dilatado.

En segundo lugar una vez que se ha sorteado el problema de la creación legislativa, comienza uno quizá más grave: la inadecuada aplicación de la ley sobre el gobernado.

La correcta procuración y administración de justicia para los grupos étnicos, así como su adecuada regulación en la ley, plantea uno de los mayores desafíos, prácticos y doctrinarios para los ordenamientos legales en Latinoamérica. Estos obstáculos atentan contra el moderno Estado de Derecho y su configuración democrática, afectando la vía judicial como el camino preferente para la resolución de conflictos.

La legislación penal relacionada con los pueblos indígenas trae aparejada dos preguntas elementales: ¿Debe existir una legislación penal particular para los indígenas? y segunda, ¿Se debe considerar al indígena imputable frente a las sanciones penales ajenas a su cosmovisión?¹⁴

Las Organización de las Naciones Unidas en su resolución 36/21 considera que

“...La justicia penal se debe considerar en el contexto del desarrollo económico, los sistemas políticos sociales y culturales y los valores y los cambios sociales...” podríamos agregar, que tratándose de los pueblos étnicos, deben tomarse en consideración su condicionamiento socio-económico, la discriminación y explotación de que son objeto y el desconocimiento de sistemas jurídicos ajenos a su perspectiva.

¹⁴ STAVENHAGEN, Rodolfo: *“Derecho Indígena y Derechos Humanos de América Latina”*, El Colegio de México / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México, 1988, p.46 y ss.

En el caso particular de México las medidas que al respecto se han tomado son simplemente en concederles algunas garantías constitucionales a los procesados pertenecientes a cualquier étnia, pero estas son generales sin ninguna implicación directa de grupo.

Son tres los problemas que las investigaciones concretas aplicables al caso mexicano advierten: Primero, los tipos delictivos no se adecuan a las condiciones de existencia de la población indígena; segundo, la legislación penal presenta oposición a las prácticas reglamentadas por el derecho consuetudinario indígena y tercero, la inadecuada aplicación técnica del derechos procesal a los medios y recursos de la cosmovisión indígena.¹⁵

Tratándose de la población indígena, el reconocido penalista Eugenio Zafaroni considera que según los informes sobre la legislación procesal deben mayor atención los siguientes aspectos:

“La cuestión de la vigencia inmediata de la ley procesal, las violaciones al principio de “non bis in idem”, las violaciones de la garantía del juez natural y los fueros especiales, nombramiento y amenaza a la independencia de los jueces e integrantes de los tribunales, la independencia del ministerio público, las declaraciones extrajudiciales y judiciales viciadas, el valor probatorio de las evidencias obtenidas ilícitamente, la libertad provisional, el amparo de la libertad y el la incomunicación de la persona privada de libertad, algunas

¹⁵ Idem. p.56.

características particulares de los procedimientos, entre las que destacan para su discusión: los sistemas inquisitoriales, los sistemas orales, y los jurados de conciencia, los criterios de valoración de la prueba, motivación de la sentencia, derechos de la defensa, las formas procesales y las condenas de rebeldía."

En México contamos con treinta y un códigos penales y sus respectivos códigos procesales, que legislan para cada una de las entidades que lo conforman, en atención a la diversidad cultural, aplicando sanciones distintas para el mismo delito en función a la territorialidad, existiendo un principio de relatividad posmodernista subyacente.

En materia de derechos humanos de los pueblos indígenas, nuestros códigos penales bien podrían incluir una regulación parcial que rescate principios aplicables de conformidad a los grupos étnicos que los habitan, así por ejemplo siendo el Estado de Nuevo León el Estado que presenta conformación de población indígena cero, marcaría elementos jurídicos penales sólo en atención a la escasa población indígena migrante y el estado de Oaxaca, que se caracteriza por ser uno de los más habitados por poblaciones étnicas, sería abundante en recopilar tipos que se adecuaran a los requerimientos penales indígenas respetando su cosmovisión y perspectiva.

La legislación mexicana debe atender los principios culturales y de grupo de nuestras poblaciones indígenas, para que dejen de ser éstos víctimas de la ley impuesta por autoridades ajenas a sus costumbres y derecho consuetudinario. Los mecanismos que garanticen que las causas penales se instruyen en su propia lengua, deben ser implementados cuanto antes, la falta de capacitación para los que deben atender los asuntos indígenas debe ser colmada con suficiencia y en coordinación con los distintos niveles de procuración y administración de justicia.¹⁶

Otro problema básico que afecta a los pueblos indígenas y su relación con el derecho penal, es la creciente infiltración del narcotráfico. Por sus condiciones económicas y sociales, los grupos étnicos son presa fácil de este mal de nuestros tiempos, es evidente que las contradicciones y desigualdades étnicas no favorecen a los indígenas, cuando éstos realizan un trabajo subordinado y remunerado.

Las condiciones de productividad que se generaron con la reforma del '92, abrieron la puerta a las sociedades en producción, con lo cual se han venido generando asociaciones delictuosas que ofrecen al indígena una respuesta económica a sus necesidades más apremiantes, en donde la comunidad entera se ve afectada e inmersa en uno de los delitos más graves en nuestro orden penal.

¹⁶ SITTON NAHMAD, Salomón: *“Los Grupos Étnicos en México y las Legislaciones. Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena.”*. UNAM, México, 1991, p.210.

Es necesaria la participación de todos los organismos gubernamentales cuya actividad operativa esta en contacto con los grupos indígenas y campesinos, con el fin de crear una cultura del delito, sus alcances y repercusiones.

Podemos concluir este rubro, expresando que en cualquier momento de la trilogía penal: legislación, aplicación judicial y penitenciaria, se encuentran graves violaciones a los derechos humanos de miembros de los pueblos indígenas y que es apremiante que nuestros gobiernos y legislaciones actúen consecuentemente, quienes ejercen el acto jurisdiccional deben conocer y practicar adecuadamente los principios universalmente válidos en materia de derechos humanos.

4.4.4 Derechos de la mujer indígena.

La problemática jurídica a la que la mujer indígena se enfrenta es grave, por una parte debe enfrentar su condición de género y por otra su estatus de raza, con prejuicios hacia ambos aspectos, es menester reforzar sus garantías y proveer espacios para su expresión libre, sin limitación de ninguna índole.

La participación de la mujer indígena en los distintos foros de expresión en pro de los derechos humanos de los conglomerados étnicos, ha venido cobrando mayor importancia a medida que se van exponiendo sus necesidades y de viva voz expresando cuales son los derechos que requieren ser reivindicados en primera instancia.

Hemos hecho referencia al foro de Matías Romero, en Juchitán, Oaxaca, como el pionero en la defensa y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas. Es en este foro en donde por primera vez se da una apertura pública al sentir de las mujeres indígenas, concluyendo en precisar una serie de medidas tendentes a lograr una participación igualitaria, y al rompimiento de tabúes que niegan un papel activo de la mujer en las organizaciones políticas y sociales.

Algunas de los temas más sobresalientes al respecto fueron:

La violencia hacia la mujer indígena, su alfabetización, educación y capacitación; la participación de la mujer en el desarrollo orgánico de los pueblos, la igualdad entre los sexos, la recuperación de valores indígenas que fomenten el respeto a la mujer, la necesidad de concienciar a los sectores de la sociedad sobre la discriminación de la mujer indígena y las alternativas concretas para impedirla.

Las mujeres reunidas en ese foro estuvieron de acuerdo en ser ellas las promotoras directas de sus demandas, muchas de las cuales han sido retomadas de los ya sabidos movimientos feministas pero adecuadas a las necesidades indígenas.

Es importante escucharles y saber que entre sus demandas primordiales se encuentra el de romper con el analfabetismo que les impide tener acceso a las

organizaciones más elementales y les mantiene al margen de la superación integral.

Se enfatizó el papel que juega la mujer en perpetuar o dar por terminada la mentalidad sexista degradante del género humano y sus propuestas estuvieron encaminadas a aspectos de conciencia social, por lo que se acordó elaborar y publicar un pronunciamiento al respecto.

La evaluación y seguimiento de la puesta en práctica de las propuestas y resoluciones del foro estuvo a cargo de una Comisión que para tal motivo se nombró. Si bien los primeros logros no fueron del todo visibles, si comenzaron a repercutir en los planes y acciones de los Estados Nacionales.

Otro foro de relevancia para la mujer indígena fue el Encuentro Continental de Pueblos Indios celebrado en Quito, Ecuador, en donde se hizo referencia a los valores occidentales que han ido influyendo la cultura étnica en perjuicio de las mujeres, de los ancianos y los niños.

Su postura frente al militarismo, fue determinante; se opusieron al reclutamiento con fines bélicos de sus hijos y de sus esposos, por atentar contra sus vidas en pro de causas ajenas que en nada les favorecen.

Expresaron que los medios masivos de comunicación comunican la verdad tergiversada, por lo que plantearon la necesidad de establecer una red de

comunicación indígena, en donde las mujeres participen de manera activa en su reivindicación de género y de raza.

Acordaron participar de manera coordinada en las actividades de rechazo al mal llamado: “descubrimiento de América”, declarando un día de luto por los pueblos indígenas.

Algunos otros de sus deseos fueron expresados: Un desarrollo integral, con un énfasis en sus valores y sus necesidades; la capacitación organizativa, que erradique los vicios y adicciones en los que muchos pueblos indígenas están inmersos; el rescate de la medicina tradicional, como una alternativa de vida; la preocupación por su sistema de alimentación y producción agrícola; la erradicación de la pobreza y de la desigualdad. Solicitaron apoyo para encontrar a padres e hijos desaparecidos en las luchas regionales y la declaración de un día de la mujer indígena, de acuerdo a la tradición cultural de cada pueblo.¹⁷

4.4.5 Territorio.

Desde la llegada de los europeos a tierras americanas, las poblaciones indígenas han sufrido en dos rubros sobresalientes: el deterioro ecológico de sus territorios y el despojo de los mismos. Con distintas variantes y modalidades jurídicas y tecnológicas, pero siempre se ha ido deteriorando el

¹⁷ ORDÓÑEZ : “*Reclamos ...*”; Ob. Cit., p.153 y ss.

uso y disfrute de las tierras que originalmente pertenecieron a los conglomerados étnicos.

Durante los foros parlamentarios se han emitido constantes demandas a favor de la protección territorial étnica y solicitado el cese de violación de derechos por este rubro. Pero con desánimo podemos observar que los pueblos indígenas no son las únicas organizaciones que demandan atención jurídica y política en este aspecto, a pesar de que su incumplimiento repercute en toda la población en general, el peso del descuido ecológico y la expropiación irracional recae directamente sobre dichas poblaciones indígenas.

La sobreexplotación y la contaminación de recursos naturales, son dos causas que deben ser atacadas directamente para evitar los estragos que provocan sobre el territorio indígena. La cosmovisión indígena reconoce en la tierra un bien superior, dotada de un misticismo que proporciona al sujeto étnico un sentido de pertenencia único, por lo que los estragos y deterioros ambientales son consideradas una agresión directa a su persona. En sus propias palabras el representante indígena expresa:

“Nuestra concepción de territorio se sustenta en la forma de entender el sentido de lo humano y el de la naturaleza, así como la interrelación de éstos.

Las formas organizativas, políticas, económicas, de producción están enraizados y orientados por lo comunitario, por ello cultivamos entre la

comunidad y entre ésta distribuimos sus frutos; por ello si creemos en la solidaridad y por ellos nuestros hijos son de la comunidad.

No nos sentimos dueños de la naturaleza: es nuestra madre, no es una mercancía, es parte integral de nuestra vida; de nuestro pasado, presente y futuro.”¹⁸

La tierra los une, se sienten “parte de” en función de su espacio territorial, al verse despojados de casi todo bien material, el suelo llega a convertirse en su “absoluto”, en medio de tantos “relativos” y sin embargo en la realidad del Estado Nación, ni siquiera eso les pertenece. Es por eso que exponen sus demandas, por las vías que tienen a su alcance.

Las causas principales de los problemas ecológicos y expropiaciones no fundamentadas son los proyectos gubernamentales; ecológicos, de urbanización e industrialización, que se llevan a cabo de manera irresponsable y sin planificación, elaborados sin el consenso de la población afectada y que en la mayoría de los casos no resuelven los problemas de fondo.

Lo anterior ha llevado a los pueblos indígenas a proponer proyectos alternativos para mejorar el equilibrio ecológico de sus territorios, sin ser afectados injustamente. Durante los distintos foros parlamentarios, los

¹⁸ Idem.

representantes étnicos han expresado la necesidad de protección jurídica de los recursos naturales que les competen:

“El control y la administración de las aguas de los territorios indios, debe plantearse como un derecho de estos pueblos y no como una exclusividad del gobierno.

Cuando las aguas de un pueblo beneficien a otras comunidades, debe formarse una comisión entre las comunidades y el gobierno, con el fin de administrar conjunta y equitativamente el uso del recurso.

Los proyectos de reforestación deben planificarse y realizarse con la prioritaria participación de las comunidades indias, con la asesoría y el apoyo del material de instituciones y grupos especializados, gubernamentales y no gubernamentales.

Es necesaria la protección de recursos naturales (barrancas, laderas, manantiales, cuerpos de agua, etcétera), mediante reglamentación acorde a la realidad de las comunidades y a través del uso de tecnologías apropiadas, cuya planificación cuente con la activa participación de los pueblos indios.

Deben promoverse campañas de participación en la planeación del manejo comunitario de los recursos naturales, principalmente de la tierra."¹⁹

Todas estas propuestas pueden y deben ampliarse con el apoyo solidario de otros sectores de la sociedad, pero siempre las necesidades reales expresadas de viva voz por los representantes indígenas, deben ser el punto de partida para los proyectos jurídicos y políticos, de lo contrario se estaría legislando y gobernando hacia este sector, sin ningún fundamento legitimador.

En cuanto a las políticas de expropiación que se han venido manejando, deben reestructurarse en función de necesidades reales y en todo caso salvaguardando los derechos elementales de las poblaciones indígenas.

Durante los foros parlamentarios se exigieron la creación de los mecanismos adecuados para la defensa de las tierras comunales y ejidales, así como la agilización de los trámites y resoluciones en la confirmación y titulación de dichos espacios, la restitución territorial justa en calidad y cantidad de los ejidos y comunidades expropiados. También se requirió que los proyectos de interés público fueran sometidos a consideración de las poblaciones indígenas para determinar su pertinencia y viabilidad.

Las prácticas de despojo territorial que afectan a los indígenas, deben ser limitadas por los ordenamientos jurídicos, utilizados dentro de un marco bien

¹⁹ Ibidem.

coordinado y concertado, donde leyes, instituciones y gobiernos, se complementen para dar, si no una satisfactoria, si una justa respuesta a las demandas de los pueblos indígenas. Dificilmente podrían cubrirse todas las necesidades a su completa satisfacción, ya que las comunidades étnicas han sido manipuladas y utilizadas como "grupos de presión", al grado tal, que los representantes de éstas llegan a confundir las necesidades reales con sus anhelos de justicia utópica, trayendo a la memoria hechos y acciones que no pueden ser reparados, ni compensados y por el contrario, dichas ideas si crean un ambiente socio-político desfavorable para la implementación de normas y medidas de protección a sus derechos más elementales.

La constante repetición y señalamiento de las ofensas del pasado, crean un resentimiento cultural cuyo alcance se deja ver en conflictos como los acontecidos en Chiapas en enero del 92, en donde se combinaron necesidades reales inatendidas gubernamentalmente, con acciones oportunistas de movimientos militares, que supieron aprovechar la cosmovisión indígena, la marginación socio-política, la situación geográfica, entre otras circunstancias y factores.

Algunos de los representantes indígenas no hacen sino describir un ánimo gubernamental casi personalizado en contra de las étnias, un afán "etnocida" contra el cual hay que luchar (a veces literalmente "luchar"), ven en los gobiernos nacionales al "gigante enemigo" al cual hay que vencer para obtener respuesta a sus demandas, sin darse cuenta que estos pensamientos

no favorecen la unidad a la que todos estamos llamados como Estado-Nación. La vocación gubernamental, es un llamado a servir como aparato integrador de las diferencias culturales, económicas y políticas, pero esta vocación se ve obstaculizada con las posturas irresponsables de muchos de los actuales representantes indígenas, que con el deseo de representar adecuadamente sus causas, no toman conciencia de que sus discursos son inspiración y baluarte de la animadversión hacia todo lo que provenga del aparato estatal.

En el Encuentro Continental de los Pueblos Indios se estableció:

“El uso de nuestra tecnología tradicional en la explotación de la tierra y recursos naturales de nuestros pueblos es pisoteada e invadida por las maquinarias de la tecnología capitalista, realidad que conduce a la destrucción total de nuestra cosmovisión y trato en relación a la naturaleza y además ha desembocado en la esterilización de nuestro sistema.

Asimismo la ignorancia de los gobiernos hacia nuestra cultura ha elevado a desarrollar políticas etnocidas que han venido imponiendo a nuestros pueblos, tratando de exterminar y destruir nuestras prácticas tradicionales en el manejo de nuestros territorios .

Así se burocratiza y se niega la entrega de títulos de propiedad; se crean reservas y parques nacionales como forma sofisticada de despojo de

territorios; se dan grandes concesiones de tierras petroleras y compañías transnacionales que fomentan el saqueo y el deterioro permanente del ecosistema y afianzan el neocolonialismo; se permite la creación de franjas militares de seguridad nacional; se imponen modelos de desarrollo económico ajenos a nuestra cultura y necesidades, en base a monocultivos que nos obligan a producir lo que les interesa a los monopolios internacionales; se dictan leyes inconsultas de reforma agraria, colonización y otras impuestas desde el imperialismo; se siente el agobio de una pesada deuda externa contraída por los opresores de nuestros pueblos, que genera cada vez más dependencia; se responde a nuestra lucha por nuestros legítimos derechos con represión, desalojos de territorios recuperados y control del libre movimiento indio".²⁰

Corresponde a los gobiernos examinar el discurso indígena retomando las propuestas que favorecen la armonía entre los pueblos y culturas y contribuyen al desarrollo integral del Estado- Nación, y a través de acciones concretas desprestigiar las ideologías combativas y desintegradoras de la unidad nacional.

4.4.6 Educación y cultura.

La demanda primordial de los pueblos indígenas en cuanto a cultura se refiere, es la protección jurídica y política contra la asimilación cultural forzada

²⁰ Idem.

y va de la mano con la necesidad de proporcionar entidades educativas acordes con su cosmovisión.

Como resultado de los distintos foros parlamentarios indígenas se obtuvieron demandas concretas como son:

- Que en los contenidos educativos en todos los niveles el conocimiento indígena sea reconocido como parte integral de los mismos, así como el fomento a los valores étnicos, respeto a los derechos humanos y a la soberanía nacional.

- Que los encargados de impartir y desarrollar las actividades educativas en las poblaciones indígenas, pertenezcan a éstas, procurando que la administración de las instituciones destinadas a atender la educación y la cultura indígenas, se encuentre en manos de dichas poblaciones.

- El reconocimiento constitucional como nación pluriétnica y pluricultural, debe plasmarse efectivamente en los contenidos y acciones educativas.

- Procurar ampliar el uso de espacios en todos los medios de comunicación para fomentar el respeto por la cultura indígena, así como la creación de una cadena de comunicación indígena que exponga sus valores y sus demandas.

- Propiciar la creación de más centros de investigación indígena, así como planteles educativos en todos los niveles destinados a las poblaciones indígenas, para hacer efectiva la educación pública como única herramienta de liberación, solicitando del Estado un programa de becas para ser otorgadas directamente a las organizaciones y comunidades indígenas.

- Debe cesar la intromisión de patrones culturales ajenos a las comunidades.

- Que la educación bilingüe intercultural se extienda a la población mestiza y se creen normales básicos bilingües para capacitar a maestros indígenas.

- Que el magisterio nacional incluya en sus actividades escolares cotidianas referencias a las fechas más significativas en la historia de los pueblos étnicos.

- Que el patrimonio cultural que ha sido saqueado, sea restituido a las comunidades indígenas. Crear museos nacionales que sean controlados por las comunidades indígenas.

- Que los gobiernos nacionales respeten el uso de la hoja de coca y otras plantas sagradas como el peyote como elementos culturales, especificando la distinción con la cocaína como producto de la decadencia y corrupción de la sociedad occidental. La lucha contra el narcotráfico no debe usarse como pretexto para reprimir a las poblaciones indígenas.

- Que se revaloricen nuestros héroes autóctonos como defensores de libertad y se modifique el énfasis del día 12 de octubre como un día de luto por la destrucción de nuestras culturas.

4.4.7 Idioma y religión.

Los pueblos indígenas reclaman el respeto a su identidad y autodeterminación a partir del uso de su idioma y dicho respeto no sólo por su importancia cultural valorativa sino además por su importancia en términos demográficos, en nuestro continente se cuentan alrededor de 30 millones de habitantes de lenguas étnicas, distribuidos en 400 grupos lingüísticos, en nuestro país existen 56 grupos étnicos con sus distintas variaciones lingüísticas.

El idioma es un factor que determina el sentido de pertenencia de cualquier individuo, al hablar una lengua determinada, se asume con ello su cultura.²¹ En el proceso de asimilación cultural forzada, las distintas etnias han ido perdiendo su lengua original, "vía la práctica de las compulsiones ideológicas (frustraciones psicológicas y complejos de inferioridad) resultantes del menosprecio de valores aborígenes y a fuerza de escuchar repetidamente las afirmaciones etnocéntricas, al perder el indígena la confianza en su propia cultura termina por renegar sus valores y su tradición milenaria."²²

²¹ ORDÓÑEZ CIFUENTES, José Emilio: "El Idioma, un Derecho Étnico Específico". *Derechos Contemporáneo de los Pueblos Indios*. UNAM, México, 1992, p.22.

²² CUEVAS JARAMILLO, Juan: "Etnocentrismo y Conflictos Culturales: Antropología de la Aculuración", *Culturas*, Vol. V, No. 3, Francia, UNESCO, 1978, pp.19.

Existen comunidades donde poblaciones enteras decidieron colectivamente dejar de enseñarles a sus hijos su lengua, como resultado del menosprecio del que eran objeto por parte de la cultura dominante, por lo que las nuevas generaciones perdieron por completo su lengua natal y con ello muchos valores culturales.

Entre las demandas que los pueblos étnicos hacen a la sociedad dominante y en específico al gobierno nacional, es el que se promueva la enseñanza de las lenguas indígenas a todos los niveles educativos, inclusive en el Encuentro Continental de los Pueblos Indios se solicitó:

"Que la educación bilingüe intercultural sea reconocida oficialmente en la Constitución de los países de América; que se extienda a la población mestiza, sustituyendo la enseñanza del inglés con la enseñanza de las lenguas autóctonas de cada país."²³

Si bien es cierto que acciones como estas acelerarían una aceptación completa de las minorías étnicas y una cultura de respeto por sus derechos humanos, también lo es que no es la vía mas adecuada para lograrlo.

Lo pertinente y viable, es que los gobiernos establezcan medidas jurídicas de protección integral a las culturas étnicas en donde queden comprendidos

²³ ORDOÑEZ CIFUENTES, José E.: "*Reclamos ...*"; Ob. Cit., p.26 .

factores como su lengua, promoviendo tanto su uso como la dignificación de la misma.

Otra de las propuestas dentro del marco de los foros de parlamentarios indígenas es la de implementar una cadena informativa por los distintos medios de comunicación que les permita a las poblaciones indígenas conocer los acontecimientos internacionales y nacionales, con el objeto de abrir su panorama cultural e integrarse de manera voluntaria a los cambios sociales, políticos y tecnológicos que les favorezcan.

Acciones como las del Instituto Nacional Indigenista, deben continuar propiciándose para difundir en su propio dialecto los valores y costumbres de cada población indígena de nuestro país; libros de texto para los niveles básico y medio, radiodifusoras en sus propias lenguas, concursos de promoción cultural indígena, etc.

En materia religiosa las comunidades étnicas solicitan libertad para ser ellos los promotores directos de sus prácticas cúllicas tradicionales, acceso a sus zonas sagradas, la libertad de elegir la presencia o no de observadores externos, lo que implica que les sean devueltos sus antiguos lugares sagrados, así como todos los instrumentos o piezas litúrgicas que se encuentran en manos extrañas.

4.5 PROTECCIÓN JURÍDICA NACIONAL.

En México, no existe un dato cierto sobre el número de personas indígenas que habitan el país, según el XI Censo General de población, realizado en 1990 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, existen aproximadamente 8 millones 700 mil habitantes indígenas agrupados en 56 etnias diferenciadas entre sí, lo que constituye el 10 % de la población total de la República Mexicana.

Sin embargo, desatendiendo los criterios de edad y en atención a la religión, lugar de nacimiento, usos y costumbres locales, el número de habitantes aumentaría hasta alcanzar casi los 10 millones de habitantes.

Las comunidades que los agrupan carecen de los servicios más elementales; sus condiciones de vida y diferencias culturales, los han hecho más susceptibles a sufrir violaciones a sus Derechos Humanos; no gozan ni siquiera de las garantías comunes reconocidas a todo ciudadano por el hecho de ser mexicano y en ello radica su vulnerabilidad.

Los nombres de los diferentes grupos indígenas son los siguientes:

1) Kumiai, 2) Cucapá, 3) Paipai, 4) Cochimi, 5) Kiliwa; 6) Seri, 7) Tequistlateco o Chontal; 8) Tlapaneco, 9) Pame, 10) Chichimeco Jonaz, 11) Otomí, 12) Mazahua, 13) Matlatzinca, 14) Ocuilteco, 15) Mazateco, 16) Popolaca, 17)

Ixcateco, **18)** Chocho-Popolaca, **19)** Mixteco, **20)** Cuicateco, **21)** Trique, **22)** Amuzgo, **23)** Chatino, **24)** Zapoteco, **25)** Chinanteco, **26)** Huave, **27)** Pápago, **28)** Pima Alto, **29)** Pima Bajo, **30)** Tepehuano, **31)** Yaqui, **32)** Mayo, **33)** Tarahumara, **34)** Guarijio, **35)** Cora, **36)** Huichol, **37)** Nahua, **38)** Huasteco, **39)** Maya peninsular, **40)** Lacandón, **41)** Chontal, **42)** Chol, **43)** Tzeltal, **44)** Tzotzil, **45)** Tojolabal, **46)** Chuj, **47)** Jacalteco, **48)** Mame, **49)** Motozintleco, **50)** Mixe, **51)** Popoluca, **52)** Zoque, **53)** Totonaco, **54)** Tepehua, **55)** Purépecha o Tarasco, **56)** Kikapú.²⁴

Cada grupo étnico se subdivide en grupos, por ejemplo, "en cuanto a magnitud el grupo étnico náhuatl es el más importante y se encuentra subdividido en 14 subgrupos; el zapoteca se divide en una gran cantidad de ellos; el mixteca cuenta con 33 grupos diferentes, el totonaca tiene 8, el otomí tiene 9 y el tzotzil tiene 5, mientras que los grupos étnicos maya y mazahua constituyen agrupamientos únicos."²⁵

¿Pero que protección especial merecen estos grupos diferentes que subsisten en nuestro sistema jurídico hegemónico? Los esfuerzos que se han hecho para lograr un verdadero respeto a sus derechos se ha concretado en primer lugar en el ámbito legislativo con el reconocimiento Constitucional de la conformación de un México pluricultural.

²⁴ GÁMEZ MONTES, Verónica: *"Atlas de las Localidades Indígenas de México"*; Instituto Nacional Indigenista, México, 1994, p. 24.

²⁵ AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo: *"La Política Indigenista en México"*; T.II, 2a. ed., Instituto Nacional Indigenista / Secretaría de Educación Pública, México, 1996, p. 279.

En el año de 1989, se instaló un organismo consultivo dentro del Instituto Nacional Indigenista, denominado Comisión Nacional de Justicia para los Pueblos Indígenas de México, para que estudiara "la pertinencia de una reforma constitucional encaminada a crear los instrumentos jurídicos necesarios para superar la injusticia que afecta a los pueblos indígenas".

Se trata de reconocerles un tratamiento especial, por su pertenencia a un grupo de la población con características culturales, étnicas y lingüísticas diferentes, es por ello, que nuestro marco legal les concede un tratamiento especial en que deben valorarse en todo momento sus costumbres y tradiciones. En este sentido, las instituciones encargadas de procurar justicia están obligadas a adecuar su actuación a las exigencias de esos grupos considerados como vulnerables.

Esta obligación se consolida en el año de 1992 con la adición Constitucional de un nuevo primer párrafo al artículo 4o.

La adición constitucional quedó como sigue :

Artículo 4o primer párrafo

La Nación Mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas

específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos en que establezca la ley."

No es sino a partir de las reformas generadas en el 2001, cuando muchas de las demandas de los pueblos indígenas, realmente trascienden al texto constitucional el cual sufrió las siguientes modificaciones en sus artículos: 1, 2, 4, 18 y 115:

Artículo 1° tercer párrafo:

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

Artículo 2°:

La Nación Mexicana es única e indivisible.

La Nación tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas que son aquellos que descienden de poblaciones que habitaban en el territorio actual del país al iniciarse la colonización y que

conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y pblíticas, o parte de ellas.

La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas.

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

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

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

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

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

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

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

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

VI. Acceder con respecto 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 aquéllos que

correspondan a las áreas estratégicas, en términos de esta Constitución. Para estos efectos las comunidades podrán asociarse en términos de ley.

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

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

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

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

B. La Federación los Estados y los municipios, para promover la igualdad de oportunidades de los indígenas y eliminar cualquier política discriminatoria, establecerán las instituciones y determinarán las políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades, las cuales deberán ser diseñadas y operadas conjuntamente con ellos.

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

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

II. Garantizar e incrementar los niveles de escolaridad, favoreciendo la educación bilingüe e intercultural, la alfabetización, la conclusión de la alfabetización 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 reconocimiento de las diversas culturas existentes en la nación.

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

IV. Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de la 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 sus salud, el otorgamiento de estímulos para favorecer su educación y su participación en la toma de decisiones relacionadas con la vida comunitaria.

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

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

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

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

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

cumplimiento de estas obligaciones en los presupuestos de egresos que aprueben, así como las formas y procedimientos para que las comunidades participen en el ejercicio y vigilancia de las mismas.

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

Artículo 4° (Se deroga el párrafo primero).

Artículo 18, en su último párrafo:

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

Artículo 115, 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.

De este mandato se desprende que la Procuraduría Agraria, como órgano que busca con denuedo la justicia para sus asistidos deberá vigilar y garantizar el cumplimiento de los siguientes derechos:

- Derecho a la autodeterminación de las comunidades étnicas, reflejado en acciones concretas en el ámbito de su competencia
- Derecho a la igualdad. Lo que significa instrumentar jurídicamente la justicia distributiva la cual "preconiza la igualdad proporcional en el trato dado a diferentes personas"²⁶, no sólo evitando todo acto de discriminación, sino proporcionando todos los elementos legales para nivelar las desigualdades sociales, económicas y culturales de sus asistidos.
- Derecho a la seguridad personal y protección del Estado contra todo acto de violencia (física o moral) que afecte su integridad.

Este acierto constitucional de reconocer las demandas jurídicas de los pueblos indígenas, debe ser coronado con los ordenamientos complementarios que lleven a la práctica la teoría. Lo que ahora comienza a perfilarse tan sólo como una disposición declarativa, alcanzará su efectividad en la vida cotidiana de miles de indígenas, únicamente con la disposición y compromiso por parte de aquellos a quienes se nos ha encomendado la tarea de declarar y hacer valer el derecho.

4.6 PROTECCIÓN JURÍDICA INTERNACIONAL: CONVENIO NO. 169 DE LA OIT.

La Organización Internacional del Trabajo ha realizado distintas acciones a favor de los pueblos indígenas y tribales. Es en el año de 1957 cuando se

²⁶ RADBRUCH, Gustav: *"Introducción a la Filosofía del Derecho"*, 3ª. ed., FCE, México, 1998, p.32.

lleva a cabo el primer instrumento internacional vinculante en la materia: el Convenio No. 107 sobre poblaciones indígenas y tribales, emitiéndose además la Recomendación No 104, ambos instrumentos jurídicos fueron creados en una etapa histórica en donde la tendencia de integración de los pueblos, repercutía en acciones estatales que impulsaban el proceso de desarrollo global de las naciones, sin tomar en cuenta la diversidad de los pueblos, ignorando también los valores culturales de los mismos.

El creciente sentido de organización de las poblaciones indígenas, aunado a nuevas concepciones antropológicas en contra de la filosofía integracionista de la época, que exponían la importancia de que el Estado moderno reconociera expresamente la diversidad cultural y sus respectivos valores, pusieron en evidencia la necesidad revisar el Convenio No. 107.

En noviembre de 1985, el Consejo de Administración de la Organización Internacional del Trabajo, recomendó por unanimidad la revisión urgente del Convenio No. 107, en especial lo concerniente a las disposiciones sobre el derecho a la tierra. En 1986 el Consejo decidió incluir en el orden del día de la Conferencia Internacional del Trabajo el punto relativo a la "Revisión Parcial del Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribales, 1957 (No. 107). Finalmente al adoptarse el Convenio No. 169, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. en junio de 1989, la Conferencia Internacional del Trabajo concluyó con tres años de intensas discusiones a nivel nacional e internacional, dicho convenio constituye la reivindicación

internacional moderna de los derechos elementales de los pueblos indígenas.²⁷

Este Convenio maneja tres conceptos básicos: respeto, participación e implementación efectiva. Durante todo el texto se hace referencia a la necesidad de no interferir negativamente en la cultura, la religión, la organización social y económica de los pueblos indígenas, su identidad como grupos étnicos debe permanecer al margen de toda intromisión que les afecte desfavorablemente.

El Convenio No 107, exponía en su contenido la "transitoriedad" de los pueblos indígenas, en este nuevo Convenio se reconoce la existencia "perdurable" de los mismos, señalándose la necesidad de establecer disposiciones nacionales para garantizar su existencia y el mejoramiento en sus condiciones de vida.

El término utilizado con anterioridad para definir las agrupaciones étnicas era el de "poblaciones", ahora se utiliza el de "pueblos" con un sentido de pertenencia; un pasado, presente y futuro comunes, así como rasgos culturales propios y definidos, que constituyen su identidad, la cual en los términos del Convenio, ningún Estado tiene el derecho de negar: Esta identidad, o conciencia social de pertenencia, es el parámetro utilizado por

²⁷ HERNÁNDEZ PULIDO, Staelens, et. all.: *"Derechos Indígenas en la Actualidad"*; UNAM, México, 1994, p. 161 y ss.

este ordenamiento para determinar los grupos a los cuales son aplicables sus prescripciones. El término "pueblo" en el Convenio no alude a los derechos que el concepto implica en el derecho internacional, esto es, los "pueblos indígenas" no tienen la facultad de decidir sus programas y estructuras políticas y sociales con independencia de los Estados Nacionales a los cuales pertenecen. La palabra "pueblo" en este ordenamiento, más bien hace referencia a la consolidación del reconocimiento de las agrupaciones étnicas a mantener su identidad diferenciada de los demás componentes de la sociedad nacional a la cual pertenecen así como el derecho a poseer el espacio territorial y ecológico en el cual habitan.

En este Convenio, se establece que los Estados nacionales deberán favorecer la participación de las poblaciones indígenas al momento de dictar leyes y tomar medidas que les afecten, además de consultarles y establecer los medios para propiciar la libertad en la adopción de decisiones y el desarrollo de acciones de protección a sus derechos.

En lo que atañe a la administración de justicia, El Convenio 169 reitera lo ya establecido en el Convenio 107 que le antecede, la legislación y los tribunales de los Estados nacionales deberán tomar en cuenta el derechos consuetudinario de los pueblos indígenas.

Un capítulo evidentemente superado al incluido en el convenio anterior, es el relativo al territorio de los pueblos indígenas, pues describe con mayor

precisión el concepto, entendiendo como territorio el espacio que ocupan para vivir y desarrollarse, el entorno y sus recursos naturales, los cuales guardan una relación única y especial con los indígenas, por su forma tan peculiar de ver y entender su supervivencia a partir de la conservación de los recursos naturales y el medio ambiente, podríamos decir que son los grupos indígenas los precursores de los actuales movimientos ecologistas.

Por su origen, el Convenio trata aspectos laborales y de seguridad social, como la contratación y las condiciones de empleo, la promoción de industrias rurales y artesanías.

En materia de salud y educación, se dispone que los gobiernos nacionales, provean formación técnica a las comunidades étnicas, con el propósito de que sean éstas las que administren dichos programas.

Tratándose de pueblos indígenas que habiten áreas fronterizas, se prevé que los gobiernos nacionales deberán tomar las medidas pertinentes que propicien los contactos entre comunidades indígenas a través de las fronteras, realizando actividades culturales, religiosas, sociales y económicas, así como de protección al ambiente.

El Convenio señala que todos los países que lo ratifiquen, se comprometen a garantizar los mecanismos e instituciones adecuadas para implementar los programas a favor de los pueblos indígenas, así como de proporcionar los

recursos necesarios para hacer realidad dichos programas. Además se requiere el compromiso de reforzar los mecanismos de consulta, participación, ejecución y seguimiento por parte de los mismos pueblos indígenas, cuando se tomen medidas legislativas y administrativas que les competan.

El Convenio 169, recoge las demandas de los pueblos indígenas para transformarlas en disposiciones jurídicas mínimas pero fundamentales para construir el nuevo ambiente jurídico internacional que concientice a los Estados Nacionales a legislar y gobernar a favor de las minorías étnicas.²⁸

²⁸ DANDLER, Jorge: *"Hacia un Orden Jurídico de la Diversidad"*; en *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*; UNAM, México, 1994, p. 40.

V. La Procuraduría Agraria.

SUMARIO 5.1 Antecedentes. 5.2 Marco Normativo. 5.3 Naturaleza Jurídica. 5.4. Funciones. 5.5 Estructura. 5.6 Procedimiento.

SINOPSIS INTRODUCTORIA.

El presente capítulo se encuentra ubicado en la segunda parte de la investigación, en donde concentraremos la atención en la Institución que nos ocupa: La Procuraduría Agraria; analizaremos sus funciones y estructura para posteriormente hacer proposiciones concretas en el capítulo sexto.

En este capítulo se expondrá un análisis jurídico administrativo de la institución comenzando por señalar sus antecedentes, para posteriormente hacer referencia a su marco normativo, su naturaleza jurídica, las funciones que realiza, la estructura que la sostiene y el procedimiento jurídico para cada una de sus acciones a favor del justiciable.

5.1 ANTECEDENTES.

** El Protector Fiscal.*

Parece ser el precedente más remoto de la Procuraduría Agraria, lo encontramos en la época colonial, regulado por la Ley XVII del título doce del tomo II, de la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, en ella se encargaba la protección de los indios de los abusos de aquellos españoles que les hubieran quitado sus tierras para incorporarlas a su propiedad. El Protector Fiscal estaba encargado de pedir la nulidad de los contratos en donde se hubiere ocasionado un perjuicio a la propiedad agraria de los indios.¹

** Las Procuradurías de Pobres.*

La institución así denominada, fue introducida en 1847 en la legislación del Estado de San Luis Potosí a iniciativa del Lic. Ponciano Arriaga, estaba encargada no sólo de la defensa de los derechos de los campesinos, sino que incluía la protección por los excesos cometidos por cualquier autoridad en contra de las personas desvalidas.

** Las Procuradurías de Pueblos.*

Constituyen otro de los antecedentes de la actual Procuraduría Agraria, fueron introducidas en la legislación mexicana por decreto presidencial en 1920. Su función consistía en patrocinar gratuitamente a los pueblos que lo solicitaren

¹ ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo: "*Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos.*"; Porrúa, México, 1992, p. 65.

en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos; dependiendo el nombramiento y la remoción de las Procuradurías, de la Comisión Nacional Agraria.

** La Procuraduría de Asuntos Agrarios.*

El Código Agrario de 1934 no previó la existencia de las Procuradurías de Pueblos, por lo que legalmente dejaron de existir, hasta que en el año de 1953 se dispusiera por decreto la integración de la Procuraduría de Asuntos Agrarios. El objetivo de esta Procuraduría era el de asesorar gratuitamente a los campesinos que necesitaran hacer gestiones legales. Dejó de funcionar hasta las postrimerías del sexenio presidencial 1958-1964.

** La Dirección General de Procuración Social Agraria.*

Constituye el antecedente inmediato de la actual Procuraduría Agraria, cuyas atribuciones estaban reguladas por el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria publicado en el año de 1989. Básicamente se encargaba de brindar asesoría en las controversias que en el ámbito de su competencia se presentaran.²

² ESPINO VALLADARES, José Platón en : "*Revista de los Tribunales Agrarios*"; No. 6 Año II Mayo-Agosto de 1994. Tribunal Superior Agrario, México, 1994, pp.77-81.

5.2 MARCO NORMATIVO.

Existen diversos ordenamientos legales que a través de sus disposiciones regulan la existencia y funcionamiento de la Procuraduría Agraria, dentro de su ámbito competencial como autoridad administrativa:

** Constitución.*

El 6 de enero de 1992, se presenta como el génesis de la modernización jurídica del sector agrario, las nuevas condiciones que adquiere el campo, exigen el cumplimiento a la garantía de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y pequeña propiedad, función encomendada por mandato constitucional a la Procuraduría Agraria.

Las reformas y adiciones realizadas al artículo 27 constitucional establecen las bases para crear la actual Procuraduría Agraria, la fracción XIX fue adicionada con dos párrafos, el segundo de los cuales dispone: *“La Ley establecerá un órgano para la Procuración de Justicia”*.

** Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.*

Según el contenido del artículo 134 de la Ley Agraria, La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, quedando sujeta a las disposiciones contenidas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

** Ley Agraria.*

El título séptimo de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en Materia Agraria, está dedicado a la integración de la Procuraduría Agraria en el que se dispone lo relativo a las funciones, competencias, titulares, etc.

** Decreto Publicado en el D.O.F. el 24 de julio de 1992.*

Por este Decreto se reformaron diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales entre las cuales se encuentra la del artículo 3o., segundo párrafo, que excluye de la observancia del citado ordenamiento, atendiendo al objetivo y a las naturaleza de sus funciones, tanto a la Comisión Nacional de Derechos Humanos, como a las Procuradurías Federal del Consumidor y Agraria.

** Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.*

Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de marzo de 1993, que deroga el publicado el día 30 de marzo de 1992.

5.3 NATURALEZA JURÍDICA.

En el caso de la Procuraduría Agraria, podemos aseverar que jurídicamente se le atribuye una esencia formal única, aunque posteriormente observaremos que del análisis de sus funciones podría desprenderse una naturaleza jurídica *sui géneris*.

Organismo Descentralizado.

Formalmente, la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonios propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.³

Al estar dotada de algunas de las facultades de ejecución requeridas por la doctrina del derecho público, la Procuraduría Agraria ocasionalmente puede ser considerada como autoridad responsable, e incluso combatir la constitucionalidad de sus actos a través del juicio de amparo, cabe hacer esta aclaración en virtud de los casos que se presentan al respecto.

5.4. FUNCIONES.

En este rubro queremos mostrar que las funciones conferidas a la Procuraduría Agraria se duplican con las encomendadas con anterioridad a otros organismos jurídicos, lo cual no significa que la creación de este organismo haya sido innecesaria, sino por el contrario la aparición de la Procuraduría Agraria obedece a una necesidad jurídica real de atención especializada a un sector desprotegido de la sociedad: los sujetos agrarios. A pesar de existir otras instituciones jurídicas que regulan en el mismo sentido de protección a los individuos en general, fue necesario la creación de esta institución para atender con mayor eficacia los problemas que en la práctica, tal vez por la gran cantidad de asuntos, tal vez por la inadecuada

³ Vid. Artículo 134 de la "*Ley Agraria*"; publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992.

administración de justicia o en general por una falla en la organización estatal, no eran resueltos con la prontitud y precisión requerida.

** Funciones Genéricas.*

La Procuraduría Agraria por mandato legislativo tiene funciones de servicio social y se le encomienda la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas.⁴

** Funciones Legales.*

La Ley Agraria le confiere las siguientes atribuciones:

- Coadyuvar y representar en asuntos y ante las autoridades agrarias a los sujetos agrarios referidos,
- Asesorar sobre consultas jurídicas respecto a la aplicación de la Ley Agraria;
- Promover y procurar la conciliación de intereses en las controversias relacionadas con la normatividad agraria,
- Prevenir y denunciar la violación de las leyes agrarias, instar a las autoridades agrarias a la realización de sus funciones y emitir las recomendaciones que considere pertinentes;

⁴ Idem. Art. 135

- Estudiar y proponer medidas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo;
- Denunciar el incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de la justicia agraria;
- Inspección y vigilancia para defender los derechos de los sujetos agrarios con el auxilio de las autoridades locales,
- Investigar y denunciar el acaparamiento o concentración de tierras;
- Asesorar y representar para obtener la regularización y titulación de los derechos agrarios;
- Denunciar ante el Ministerio Público o autoridades correspondientes los hechos delictivos, infracciones o faltas administrativas en la materia y atender las denuncias del consejo de vigilancia sobre irregularidades del comisariado ejidal y
- Las demás que señalen la ley, reglamentos y otras leyes.

** Funciones Reglamentarias.*

Además de las contenidas en la Ley Agraria, la Procuraduría Agraria esta facultada para realizar las acciones que le confiere el Reglamento Interior⁵ en su artículo 4o., y son las siguientes:

- Vigilar que se respete el fundo legal del ejido,

- Atender las demandas y recabar la información que sea necesaria, sobre los hechos relacionados con divisiones, fraccionamientos, transmisiones, acaparamiento de tierras o aguas y existencia de excedentes que rebasen los límites de la pequeña propiedad, y en su caso hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes.

- Emitir el Dictamen de terminación del régimen ejidal, cuando le sea solicitado por el núcleo de la población en los términos de la fracción XII del artículo 23 de la Ley Agraria.

- Promover la defensa de los derechos y salvaguarda de la integridad tradicional de las comunidades y grupos indígenas.

- Emitir opinión en los términos de los artículos 75 fracción V y 100 de la Ley, sobre los proyectos de desarrollo y de constitución de sociedades en que

⁵ Publicado en el Diario Oficial el día 30 de marzo de 1993, con el cual se deroga el publicado el día 26 de febrero de 1992.

participen los ejidos y comunidades, así como designar a los comisionados a que se refiere la fracción V del citado artículo 75.

- Vigilar, en los casos de liquidación de sociedades, que se cumpla con el derecho de preferencia del núcleo de población ejidal y de los ejidatarios, para recibir tierra en pago de lo que les corresponda en el haber social.

** Funciones Prácticas.*

El titular de la Procuraduría Agraria considera que ésta se crea "como factor de equilibrio en las nuevas relaciones sociales y económicas entre los núcleos agrarios, el Estado y los particulares."⁶ Posiblemente sea esta función la que subyace en las acciones concretas que la Procuraduría realiza, formalizando su desarrollo a través de programas que en los últimos días han tomado un interés que prevalece sobre las demás atribuciones encomendadas a este organismo.⁷

En palabras de su titular, son cuatro los programas que expresan y sintetizan el objeto y las funciones de la institución a su cargo: El Programa de Apoyo al Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural, el Programa de Asesoría Jurídica para la Organización de los Núcleos Agrarios, el Programa

⁶ HERNÁNDEZ LARA, Froylán: "*La Procuración de Justicia en el Campo Mexicano*" Informe Anual de Actividades abril 1996-marzo 1997. Servicios Editoriales Icaria, México, 1997, p. 9.

⁷ Vgr. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales, (PROCEDE) es una respuesta que atiende a la demanda de la realidad social, económica y política del país, del cual se ha venido ocupando la Procuraduría con especial interés.

de Defensa de los Derechos de los Sujetos Agrarios y el Programa de Vigilancia al Cumplimiento de la Ley.⁸

Basta con leer el informe anual de actividades y escuchar el concepto que el titular de la Procuraduría Agraria tiene respecto a objeto y las funciones de la misma, para darnos cuenta que se han privilegiado las directrices políticas que el ejecutivo ha encomendado a este organismo. Reiteramos la importancia que reviste en nuestro momento, el papel que desempeña la Procuraduría pues atiende reclamos sociales con la celeridad de la que otros organismos gubernamentales carecen (RAN, INEGI, SRA, etc); lo cual no significa que exista una coherencia entre lo jurídicamente ponderado en la norma y los programas privilegiados por la institución.

Como pudimos observar, la Procuraduría Agraria realiza funciones como: organismo protector de los derechos del pueblo, lo haría una defensoría de oficio, autoridad investigadora, autoridad conciliatoria y de arbitraje y, reguladora de la política agraria estatal.

Cada función delegada a la Procuraduría que nos ocupa, tiene su paralela en distintos organismos e instituciones jurídicos, tales como las comisiones protectoras de los derechos humanos, las procuradurías de justicia, el ministerio público, las defensorías de oficio estatales, las dependencias estatales encargadas del sector agrario, etc. de tal suerte que el gobernado,

⁸ HERÁNDEZ LARA; "*La Procuración ...*"; Ob. Cit. p. 10.

particularmente el sujeto agrario, cuenta ahora con distintas vías para salvaguardar sus derechos.

Las preguntas surgen de inmediato ¿será favorable la múltiple regulación generadora de vías alternas para la solución de las controversias?, ¿produce confusión al gobernado la aplicación distintos ordenamientos y procedimientos jurídicos para la resolución de un mismo conflicto?, como comenzamos señalando al inicio de este apartado, si bien la Procuraduría Agraria responde a una necesidad socio-jurídica actual, también lo es que por ser un organismo de reciente creación y por compartir funciones con otras entidades e instituciones, requiere de una revisión jurídico-administrativa que se debe generar en el mismo poder que le dio origen.⁹

Reestructurar la administración pública no es una tarea sencilla y menos cuando el proceso no obedece a especulaciones teóricas que entre más perfectas se presentan, mayor dificultad encuentran en ser implementadas; obstáculos tales como el federalismo, que impide -en ocasiones de manera absurda- la unificación de criterios jurídicos elementales; la burocracia desmedida, que corrompe las instituciones al grado de limitar su eficiencia y eficacia; la actitud política, que genera antagonismos infundados; el presidencialismo, que opta por proponer medidas administrativas antes que jurisdiccionales y que en ocasiones pareciera que lo domina todo atentando

⁹ La fortaleza que el poder ejecutivo ha alcanzado, repercute en la forma en que el Derecho se proyecta en México, por lo que algunas de los más sobresalientes juristas han replanteado su estudio desde la perspectiva positivista, la herencia kelseniana debe abrir paso al estudio multidisciplinario de ésta materia.

contra la división de poderes y de manera consecuente contra el Estado de Derecho al que tanto se aspira.

La Procuraduría Agraria se introduce al Derecho nacional como una alternativa más en la procuración de justicia, reclamo de los mexicanos del presente, institución perfectible que puede ser usada como una herramienta más al servicio del sector agrario. De todas las funciones que le han sido encomendadas resaltan por su importancia la relativa a la protección y defensa de los derechos de los sujetos agrarios, de allí que la naturaleza jurídica -como mencionamos en su momento- se vuelva *sui géneris*, singular, excepcional en su especie; esta procuraduría entonces debe en todo momento reforzar dos de sus actuaciones esenciales como Institución defensora de los sujetos agrarios: la protección de los derechos agrarios y la asistencia jurídica.

** Funciones como Institución Protectora de los Derechos Agrarios.*

La Procuraduría Agraria realiza las funciones propias que por su naturaleza formal le fueron asignadas; la procuración de la justicia agraria,¹⁰ esto es, realiza un servicio social para la defensa de los derechos de los campesinos. Si se atiende a las características de las instituciones parajurisdiccionales, entonces funcionalmente la Procuraduría Agraria se le puede conceder tal carácter como protector de los derechos del pueblo.¹¹

¹⁰ Vid. Art. 27 Constitucional fracc. XIX último párrafo.

¹¹ ARMIENTA CALDERÓN: "*Ombudsaman ...*"; Ob. Cit. p.30.

Las disposiciones legales en materia agraria reiteradamente conceden a la Procuraduría atribuciones propias de protección de derechos agrarios:

- "Prevenir y denunciar ante las autoridades competentes la violación a las leyes agrarias, para hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de sus funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes."¹²
- "Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de la justicia agraria."¹³
- "Las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones."¹⁴
- El Procurador Agrario debe "Proponer al Ejecutivo Federal... los anteproyectos de iniciativas de leyes y proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, y demás ordenamientos presidenciales necesarios para el exacto cumplimiento de la ley y otras disposiciones jurídicas relativas a la procuración de justicia agraria" y "Presentar al Titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño

¹² Fracción IV del artículo 136 de la "*Ley Agraria*". En el mismo sentido se regula con precisión esta función en el artículo 4º fracciones V, VI y VII del "*Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria*".

¹³ Fracción VI del artículo 136 de la "*Ley Agraria*".

¹⁴ Artículo 5º segundo párrafo del "*Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria*"; en el cual se expresa el mismo sentido.

de las actividades de la Procuraduría, incluyendo tanto los asuntos tramitados y resueltos, como las recomendaciones formuladas y sus efectos.”¹⁵

- Los Visitadores Especiales están facultados para "... supervisar las acciones de los delegados, abogados agrarios y asesores en los aspectos que específicamente determina el Procurador y podrán realizar las investigaciones y estudios necesarios para el despacho de los asuntos, y para formular los proyectos de acuerdo que someterán al Procurador para su consideración.”¹⁶
- El Subprocurador debe "Preparar opinión y proponer al Procurador las recomendaciones que se estime necesario formular a las autoridades en los términos de la ley y realizar el seguimiento de las recomendaciones formuladas, promoviendo previa instrucción del Procurador las denuncias que por responsabilidades en que incurran las autoridades remisas.”¹⁷
- Por último la ley se refiere a la institución como un Protector Público, cuando establece el procedimiento a seguir cuando se presenten quejas o denuncias en materia agraria, y del cual nos ocuparemos en su momento con mayor precisión.¹⁸

¹⁵ Fracciones XI y XII del artículo 9 del *"Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria"*.

¹⁶ Artículo 13 del *"Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria"*.

¹⁷ Artículo 11 fracción III del *"Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria"*;

¹⁸ Artículo 37 del *"Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria"*.

** Funciones como Institución de Asistencia Jurídica.*

Algunos de los países más desarrollados han constituido el modelo a seguir para la implementación de sistemas de efectivo acceso a la justicia para todos los gobernados, en países menos favorecidos de Latinoamérica. En algunas naciones como Estados Unidos, Inglaterra, Suecia y Francia, las instituciones de asistencia jurídica han tomado a su cargo funciones semejantes a las atribuidas a la Procuraduría Agraria en nuestro país: de conciliación y arbitraje, de representación legal, de asesoría jurídica y gestión administrativa.

La conciliación y el arbitraje, son funciones esenciales y particularmente importantes para la Procuraduría Agraria y en general para la procuración de justicia, pues el proporcionar vías alternas para la solución de los conflictos de los sujetos agrarios disminuye la carga de trabajo en la vía jurisdiccional, lo cual repercute en teoría en una mejor atención y soluciones prontas y efectivas para las controversias en la materia.

La representación legal, la asesoría jurídica y la gestión administrativa, son muestra de la presencia de un Estado Social de Derecho, que se ocupa de atender los reclamos de justicia, reduciendo costos para el gobernado y ampliando su protección a las clases sociales menos favorecidas.¹⁹

¹⁹ BERIZONCE, Roberto O. : *"Efectivo Acceso a la Justicia"*; Librería Editora Platense, Argentina , 1987, p.15 y ss..

** Funciones en materia de Política Agraria.*

Existen otras funciones que realiza la Procuraduría Agraria que no pueden ser comprendidas en los dos rubros anteriores, no son propiamente esenciales, como tampoco llenan un vacío jurídico, por el contrario comparten espacios funcionales con otras instituciones, pero su valor para el poder ejecutivo en la política agraria, justifica su razón de estar comprendidas en las atribuciones legales, dichas funciones son: de prevención y denuncia, de estudios y proposiciones, de inspección y vigilancia, de regularización y certificación de derechos agrarios, de organización y apoyo social.

Aunque algunos programas se han privilegiado sobre otros²⁰, es necesario que la Procuraduría Agraria retome de manera integral las atribuciones que la legislación le confiere, reforzando aquéllas que benefician considerablemente a los sujetos agrarios.

5.5 ESTRUCTURA.

El domicilio oficial de la Procuraduría Agraria está en la ciudad de México, Distrito Federal pero cuenta con 32 delegaciones y 123 residencias para el cumplimiento de sus funciones, "en las que actúan 1000 visitadores como sus representantes integrales para atender las demandas de los campesinos y sus organizaciones. Adicionalmente, 200 abogados agrarios que se encargan de

²⁰ Vid. Anexo cuadro I. De las solicitudes presentadas ante la Procuraduría Agraria del período comprendido entre abril de 1992 y diciembre de 1996, sólo 34 ameritaron recomendación, 232 arbitraje y 41 351 gestión administrativa.

ejercer funciones de representación legal, y 2,000 becarios campesinos que se capacitan en el manejo de la legislación, con el propósito de que la justicia agraria no sea sólo materia de especialistas, sino que este al alcance de todos los campesinos.

Con esta estructura operativa, la Procuraduría Agraria tiene presencia, prácticamente, en todos los ejidos y comunidades del país, lo que representa una experiencia inédita a nivel institucional pues, pese a su reducido tamaño, permite atender la problemática agraria en el lugar donde surgen las demandas."

De conformidad a lo establecido por la Ley Agraria la institución que analizamos se integra por:

** Las Estructuras Administrativas Mínimas Previstas por la Ley Agraria.*

Para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría Agraria, la legislación en materia agraria establece una organización administrativa básica la cual considera un Procurador Agrario, un Subprocurador²¹, un Secretario General, el Cuerpo de Servicios Periciales, así como unidades técnicas, administrativas y dependencias internas que en su momento se estimaron necesarias y que

²¹ Aunque la "*Ley Agraria*" prevé la posibilidad de la coexistencia de varios subprocuradores, el nuevo Reglamento Interior únicamente regula la s funciones en relación a un subprocurador.

son reguladas por el reglamento interno, del cual en su momento nos ocuparemos.²²

** El Procurador.*

Es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, debe reunir los siguientes requisitos :

- Ser mexicano.
- Ser mayor de edad.
- Estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Contar con experiencia mínima de cinco años en materia agraria,
- Gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito intencional que merezca pena corporal.
- Sus atribuciones son:
 - Actuar en representación legal de la dependencia,
 - Dirigirla y coordinarla,

²² "Ley Agraria"; Arts. 137-147.

- Nombrar y remover al personal de la institución,
- Señalar funciones, responsabilidades y remuneraciones;
- Crear unidades técnicas y administrativas,
- Expedir manuales de organización y procedimientos,
- Dictar normas para la desconcentración territorial, administrativa y funcional,
- Proponer su presupuesto,
- Delegar facultades y
- Las demás que se señalen.

** El Subprocurador.*

Al igual que el Procurador, es nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a propuesta del secretario de la Reforma Agraria.

Debe reunir los siguientes requisitos:

- Ser mexicano.
- Ser mayor de edad.

- Estar en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos.
- Contar con práctica profesional mínima de dos años al día de su designación y cédula profesional de licenciado en derecho con la misma antigüedad.
- Gozar de buena reputación.
- No haber sido condenado por delito intencional que merezca pena corporal.

Sus atribuciones son dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad de conformidad al reglamento interior.

** El Secretario General.*

Es nombrado y removido libremente por el presidente de la República, a propuesta del secretario de la Reforma Agraria. Los requisitos a cumplir son los mismos que para el subprocurador, salvo el de la cédula y experiencia profesional.

Las atribuciones que le corresponden son: llevar a cabo las tareas administrativas de la institución y coordinar las oficinas de la dependencia de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del procurador.

** El Cuerpo de Servicios Periciales.*

Está integrado por los expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría y tiene a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos por la propia dependencia.

** Las Estructuras Administrativas Previstas por el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.*

El reglamento interior de cada dependencia administrativa del gobierno federal, establece la estructura orgánica de la institución a la cual regula. El Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria de conformidad a lo previsto por la Ley Agraria, determina los servidores públicos y unidades administrativas y técnicas necesarias para el debido ejercicio de las funciones y correcto despacho de los asuntos que le competen a la institución que nos ocupa.²³

Las funciones que cualquier institución realiza pueden clasificarse para efectos administrativos en sustantivas, adjetivas y de control. Las funciones sustantivas son aquéllas que son permanentes en la organización, aquéllas que tienen existencia por sí mismas, que son independientes de las demás, las que se originan de la razón de ser de la institución, responden al objeto mismo de la organización, la definen y le permiten distinguirse de las otras instituciones de su especie. Las funciones adjetivas están dadas en relación

²³ Art. 6 del "*Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria*"; Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de marzo de 1993.

de las sustantivas, a las cuales delimitan en su extensión. Las funciones de control, se implementan con el propósito de verificar el adecuado cumplimiento de las otras funciones, evaluando los aciertos con el propósito de alentar las acciones eficaces y de corregir las deficiencias para el adecuado funcionamiento de la organización.

A continuación presentamos la estructura administrativa que permite dar cumplimiento a las disposiciones legales respecto a la Procuraduría Agraria.

Nombramiento	Tipo de Funciones que realiza.
Procurador Agrario.	Sustantivas.
Subprocurador General.	Sustantivas.
1000 Visitadores Especiales.	Sustantivas.
1 Coordinación General de Programas Prioritarios.	Sustantivas.
2 Secretario General.	Adjetivas.
 3 Unidades Administrativas:	
-Unidad de Comunicación Social.	Adjetivas.
-Unidad Coordinadora de Delegaciones.	Adjetivas.
-Unidad de Contraloría Interna.	De Control.
 10 Direcciones Generales:	
-Dirección General de Asuntos Jurídicos.	Sustantivas.
-Dirección de Quejas y Verificación.	De Control.

-Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales.	Sustantivas.
-Dirección General del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos.	Sustantivas.
-Dirección General de Programas Especiales.	Sustantivas.
-Dirección General de Estudios Agrarios.	Adjetivas.
-Dirección General de Programación y Organización.	Adjetivas.
27 Dirección General de Administración.	Adjetivas.
123 Delegaciones.	Sustantivas y Adjetivas.
1 Consejo Consultivo.	Adjetivas.

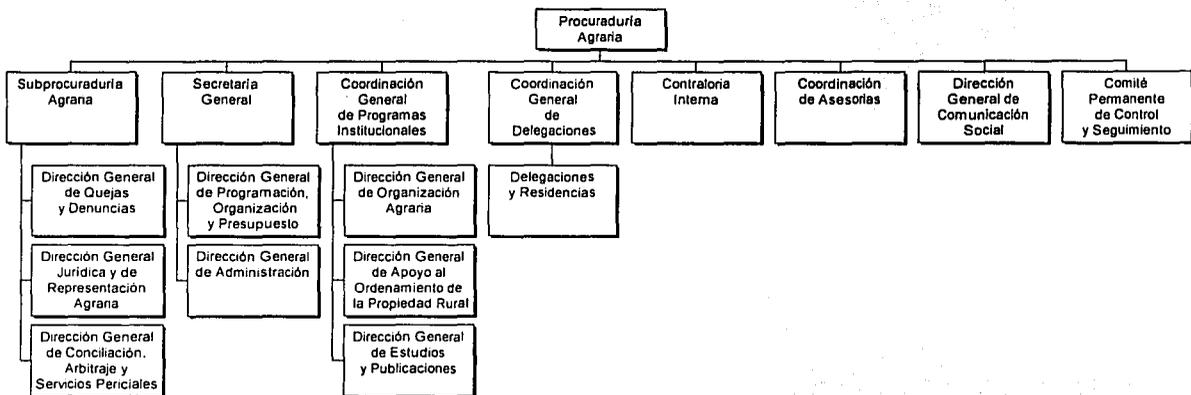
** Organigrama.*

El organigrama nos presenta visualmente la estructura orgánica de la Procuraduría Agraria y las relaciones que entre sí guardan las unidades administrativas internas. El organigrama fue reestructurado en función del nuevo reglamento interno publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de marzo de 1993 que derogó al anterior publicado apenas un año antes el día 30 de marzo de 1992. La corta vigencia del reglamento anterior al actual nos demuestra que la celeridad, con la que en ocasiones se actúa en la creación de disposiciones legales, resulta poco provechosa para la dinámica jurídica, pues se crean ordenamientos que de antemano están destinados a perecer y que provocan una sensación de incertidumbre.

En las modificaciones realizadas al organigrama, se conserva una estructura lineal, se distribuyen las funciones logrando un equilibrio esquemático de la distribución de facultades pero se concentran las funciones sustantivas en la figura del Subprocurador y en la Coordinación General de Programas Prioritarios.

La innovadora figura del Visitador Especial, propia de la Procuraduría Agraria, aunada a las 32 Delegaciones y 123 residencias, constituyen las unidades administrativas funcionales básicas que le han permitido a la institución cumplir con su cometido. Desde la concepción de su creación, esta estructura pretende evitar en lo posible la centralización y burocratización de sus actuaciones, llegando hasta los núcleos agrarios a través de los 1000

visitadores que prestan sus servicios en la institución, los cuales ingresaron a la misma después de un proceso de selección que privilegiaba la juventud y la no participación anterior en entidades gubernamentales que pudiera afectar el propósito de la no burocratización y agilidad en la atención de las demandas campesinas.



5.6 PROCEDIMIENTO.

El procedimiento en la Procuraduría Agraria está regulado en el capítulo IX del Reglamento Interior. Se rige por los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia de la queja, y el de igualdad de las partes, estos principios siguen los lineamientos que son explicados por la Teoría General del Proceso.

El procedimiento descrito en el Reglamento Interior tiene dos vertientes: en el que la Procuraduría Agraria actúa como ombudsman y en el que realiza funciones de conciliación entre los distintos sujetos agrarios, estas son las acciones que realmente fortalecen la actuación de la Procuraduría Agraria como órgano coadyuvante del Estado para garantizar una expedita y honesta impartición de justicia.

Tan sólo en el período 1992-1996 "en materia de conciliación de intereses en controversia por la titularidad de derechos agrarios, la Procuraduría atendió 11 083 asuntos, de los cuales 47 187 concluyeron con convenio, 3 514 se inscribieron en el Registro Agrario Nacional y 43 673 se ejecutaron."²⁴

Es importante señalar que se requiere mayor publicidad de las funciones trascendentes que la Procuraduría realiza en materia de justicia agraria y adecuada promoción de los procedimientos, pues no obstante los beneficios

²⁴ SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA: "*La Transformación Agraria. Origen, Evolución, Retos y Testimonios*" Vol I. SRA, México, 1998, p 89 y ss.

que, -por ejemplo- el juicio arbitral proporciona al dirimir una controversia con prontitud y eficacia, únicamente se han desahogado 232 juicios de esta índole desde el año de 1992, limitándose los beneficios a un reducido número de sujetos agrarios.

A continuación precisamos las etapas que en el procedimiento se deben cumplir para obtener de la Procuraduría una recomendación, un convenio o un laudo, éstos últimos -como se verá- producen los efectos inherentes a una sentencia.

** Procedimiento como Organismo Conciliador.*

Existen diferentes métodos para dirimir una controversia, el juicio concluido en sentencia, por su inherente facultad coercitiva goza de prestigio preferencial sobre muchos otros. La Procuraduría pretende proporcionar a los sujetos de derecho agrario medidas alternativas en donde las partes en conflicto concilian sus intereses, deliberan, transigen hasta lograr la conciliación. En un primer esfuerzo, la conciliación compete a la Procuraduría Agraria, en segundo término corresponde a los Tribunales Agrarios, a todo lo largo del juicio y necesariamente hasta antes de que se dicte sentencia.

- El procedimiento se inicia oficiosamente o a petición de la persona que reclame la afectación de un derecho o el cumplimiento de una obligación ante el órgano competente de la Procuraduría en razón a un principio de jurisdicción territorial.

* Primera audiencia.

- Se cita a la contraparte a que dentro de un término de 20 días naturales comparezca dando respuesta a la reclamación, presentando las pruebas que a su derecho convenga.

- Se exhorta a las partes para que lleguen a un acuerdo conciliatorio.

- Puede solicitarse la suspensión de la audiencia, siempre y cuando las partes lo soliciten de común acuerdo y pretendan conciliarse, en tal caso la Procuraduría fija nueva fecha para la reanudación de la audiencia dentro de los ocho días siguientes, quedando en el acto debidamente notificadas las partes.

-En este momento el procedimiento puede continuar de diversas maneras:

1. Celebración del acuerdo con el que concluye el conflicto. Deberá ser firmado para que si así lo pactaren las partes produzca efectos jurídicos inherentes a una sentencia y llevará aparejada ejecución, debiendo quedar inscrito en el Registro Agrario Nacional. En caso de que alguna de las partes no cumpla el convenio se promueve su ejecución ante el tribunal agrario competente.

2. Se fija nueva fecha dentro de los ocho días siguientes para la celebración de audiencia, en el caso que el reclamante no acudiera a la programada.
3. Se concluye, cuando el promovente se desiste expresamente de la acción.
4. Se difiere la audiencia, cuando el reclamado no acude, se cita nuevamente y se trata de convencer al mismo de que asista a la próxima audiencia.
5. No se logra la conciliación, la Procuraduría exhorta a las partes para que de común acuerdo la designen como árbitro, en juicio arbitral conforme a las reglas del juicio agrario.

Cuando las partes no llegan a un acuerdo se les tiene por inconformes y se dejan sus derechos a salvo para deducirlos en las vías procedentes.

Tratándose de amigable composición, la resolución que emita la Procuraduría traerá aparejada su ejecución, siempre y cuando así lo hubieren pactado las partes, tienen efectos de una sentencia previa ratificación ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente, de allí que, al igual que el juicio arbitral cuyos laudos emitidos producen los efectos inherentes a una sentencia, resulten de singular importancia para la procuración de la justicia agraria.

** Procedimiento como Ombudsman.*

- El procedimiento se inicia con la presentación de los hechos motivo de la queja o denuncia que constituyan el fundamento de los derechos pretendidos. La Procuraduría en todo caso conocerá del asunto a petición de parte y nunca de oficio.

- Período de investigación, a través de los medios de prueba presentados por el compareciente o por los que ella misma provea.

- Evaluación de la inconformidad por parte de la Institución.

- Solicitud de la P.A. a la autoridad responsable del cumplimiento de la obligación que se reclame.

- La autoridad responsable rinde un informe dentro de los ocho días siguientes a su requerimiento.

- Presentación del proyecto de dictamen al Procurador en caso de que la autoridad requerida omita obsequiar el informe o no fundamente su conducta.

- Si el Procurador lo estima conveniente, se le notifica la recomendación a la propia autoridad y a sus superiores inmediatos.

- La Procuraduría lleva el seguimiento de la recomendación hasta constatar que ha sido debidamente obsequiada.

VI. Perspectivas Jurídicas de la Procuraduría Agraria

SUMARIO 6.1 La Procuraduría Agraria ¿Ombudsman o Institución Defensora? 6.2 Otros organismos protectores de los derechos humanos y la Procuraduría Agraria. 6.3 Estudio empírico del acceso del indígena a la justicia 6.4 La Creación de una Subprocuraduría especializada en la atención de los pueblos indígenas. 6.5 El compromiso jurídico frente a los derechos fundamentales de los pueblos Indígenas.

SINOPSIS INTRODUCTORIA

En el primer capítulo precisamos los conceptos jurídicos que sustentan esta tesis, en el capítulo segundo observamos la utilidad práctica de las instituciones parajurisdiccionales, esto es, de "los organismos especializados, que, por un lado complementan la labor del Poder Judicial y que, en muchos casos, desempeñan un labor de filtro frente a este, resolviendo una infinidad de controversias mediante un procedimiento rápido, flexible e informal"¹, en el tercer capítulo nos dedicamos a señalar los derechos humanos cuya tutela corresponde en todo tiempo al Estado Nacional, en capítulo cuarto describimos las demandas de los pueblos indígenas, resaltando su ubicación

¹ RUBIO, Luis, et. all.: "A la Puerta de la Ley"; Cal y Arena, México, 1994, p.80.

entre los sectores más desprotegidos de la sociedad, para indicar finalmente en el capítulo quinto todo lo concerniente a la Procuraduría Agraria.

Corresponde a este último capítulo resaltar la importancia de la Procuraduría Agraria como institución defensora de los derechos humanos de los pueblos indígenas, como un modelo teórico y práctico para todas las instituciones encargadas de procurar justicia.

Para lograr tal objetivo en la primera parte de este capítulo señalaremos la pertinencia de tratar a la Procuraduría Agraria con la calidad de una institución defensora, término incluyente de las funciones de un ombudsman agrario. En segundo lugar indicaremos la coexistencia de la institución con otros organismos encargados de los derechos humanos de las comunidades étnicas. Por último dedicaremos un espacio a la investigación de campo que nos permita analizar de viva voz la problemática indígena en materia agraria y fundamentar la creación de una Subprocuraduría especializada en la atención de asuntos indígenas, resaltándola la importancia de comprometerse con las etnias para la defensa de sus derechos más elementales.

6.1 LA PROCURADURÍA AGRARIA ¿OMBUDSMAN O INSTITUCIÓN DEFENSORA?

Durante el desarrollo del presente trabajo, hemos señalado la importancia de la Procuraduría Agraria como una institución útil y novedosa, cuya naturaleza puede considerarse "*sui generis*", pues cuenta con características particulares

que le dotan de gran versatilidad jurídica, la cual le permite actuar como organismo conciliador, representante legal, árbitro y defensor de los derechos agrarios.

Todas estas funciones han sido suficientes para que algunas instituciones² y doctrinarios le hayan conferido el título de "ombusman agrario", nombre pertinente para cualquier organismo que actúa como representante de los justiciables campesinos. La palabra ombudsman se deriva de "ombud" que significa "el que actúa como vocero o representante de otro" y "man" que significa "hombre".³

En este sentido algunos autores manifiestan: "Supuesto que el legislador faculta a la Procuraduría Agraria para emitir las recomendaciones que estime pertinente debe concluirse que en este aspecto le otorga la más amplia facultad para lograr que el Ombudsman Agrario tenga un amplio margen de acción".⁴

"Destaca el avance y el sentido social del Derecho Agrario Mexicano, plasmado en la creación de la Procuraduría Agraria, al asignarle la función de

² CNDH: "*Acuerdo 3/92*"; del 6 de mayo de 1992 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Documento Interno, sin editar

³ El ombudsman tiene su origen en Suecia, a finales del siglo XVII y principios del XIX. El término se atribuye al jurista sueco Hans Harta, quien fuera miembro de la Comisión Constitución redactora de la Carta Magna de Suecia en 1809, es precisamente en éste ordenamiento donde quedó establecido el ombudsman como una institución jurídica del sistema sueco. QUINTANA ROLDÁN, Carlos: "*Derechos Humanos*", Porrúa, México, 1998, p.103

⁴ NAZAR SEVILLA, Marcos: "*Procuración y Administración de Justicia Agraria*"; Porrúa, México, 2000, p.124.

ombudsman especializado, que deberá atender cualquier violación al Derecho Agrario, resaltando en éste su vinculación con el acervo de los derechos humanos, con el propósito de evitar desgarramientos en el tejido social y polarizaciones estériles, en un campo medular para el desarrollo de la nación."⁵

Aunque podemos referirnos a la Procuraduría Agraria como a un ombudsman en su amplio sentido, al utilizar en el título de esta investigación doctoral el término "institución defensora", quisimos aludir a un concepto global incluyente, que mostrara una diferencia terminológica con las funciones que evoca el término ombudsman utilizado en su sentido estricto.

Para el Dr. Fix Zamudio el Ombudsman es "Uno o varios funcionarios designados por el órgano parlamentario, por el ejecutivo o por ambos, con el auxilio del personal técnico, que poseen la función esencial de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados respecto a las actuaciones realizadas por las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia, irracionalidad y retraso manifiesto en la resolución, y con motivo de esa investigación pueden proponer sin efecto obligatorio las soluciones más adecuadas para evitar o subsanar la citada violación, esta labor se comunica periódicamente a través de informes públicos generalmente anuales, a los más altos órganos de gobierno, del

⁵ HERNÁNDEZ PALACIOS, Luis: "*Procuración de Justicia Agraria*"; *Revista de los Tribunales Agrarios* No. 13, Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", México, *Sep-Dic* 1998.

órgano legislativo o ambos, con la facultad de sugerir las medidas legales y reglamentos que consideren necesarios para mejorar los servicios públicos respectivos.”⁶

En su sentido estricto el término “ombudsman” únicamente hace referencia a las recomendaciones que un organismo pueda emitir en contra de actos de autoridad en perjuicio de los derechos humanos de los gobernados; dejando a un lado todas las facultades de defensa, tutela, protección, arbitraje, etc. con las cuales esta dotada una institución parajurisdiccional como lo es la procuraduría del caso. La ley faculta expresamente a la institución para actuar como ombusman sin embargo esta actuación en la práctica no ha sido privilegiada, pues las recomendaciones emitidas a favor de los gobernados son superadas por mucho por las demás funciones que fácticamente se realizan a diario.

Las facultades que tiene para emitir recomendaciones en contra de las autoridades que vulneren derechos humanos de sus asistidos, bien quedan incluidas en el término genérico de “institución defensora”, pues al solicitar de las autoridades que restituyan o subsanen los derechos afectados, están, -en amplio sentido⁷- defendiendo los derechos de los sujetos agrarios.

⁶ FIX ZAMUDIO, Héctor: “*Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos*”, CNDH, México 1991, p.204.

⁷ Señalamos “en amplio sentido”, en términos aceptados por el derecho internacional el ombudsman no “defiende” derechos humanos, sino combate los actos de autoridad a favor de los gobernados, dejando la defensa de los derechos humanos a otras instituciones de asistencia jurídica sean o no gubernamentales.

Nos referimos a la Procuraduría Agraria como institución defensora de los derechos humanos de los pueblos indígenas por el gran arsenal jurídico y administrativo con el cual esta dotado para tal cometido y porque en la práctica ha rebasado el papel del ombudsman tradicional.

6.2 OTROS ORGANISMOS PROTECTORES DE LOS DERECHOS HUMANOS Y LA PROCURADURÍA AGRARIA.

En el capítulo correspondiente analizamos la problemática de las comunidades indígenas, sus reclamos, el desdén a su derecho consuetudinario por parte del Estado Nacional y de las autoridades que lo representan. La pregunta obligada para este apartado es: Si existen otras instituciones tutelares de las comunidades indígenas ¿Por qué la Procuraduría Agraria debe erigirse como defensora de sus derechos humanos?, la respuesta es simple: las instituciones que actualmente tutelan, protegen, defienden los derechos de los pueblos indígenas necesitan una institución que coordine sus esfuerzos y la Procuraduría Agraria cuenta con la estructura jurídica y administrativa para hacerlo, a parte de la CNDH es la única institución parajurisdiccional que cuenta con el reconocimiento constitucional, y la CNDH aunque cuenta con una visitaduría encargada de los derechos humanos de los pueblos indígenas, remite las quejas que en materia agraria pudiera conocer a la procuraduría en comento.

A pesar de que han pasado más de ocho años de haberse constituido la Procuraduría Agraria, hasta la fecha no se ha establecido el criterio con la

Comisión Nacional de Derechos Humanos respecto a cuales son las inconformidades que ésta no debe conocer, por tratarse de asuntos relacionados con violaciones de "los derechos humanos en materia agraria".

El artículo 22 del Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos dispone:

"Artículo 22.- Cuando la Comisión Nacional reciba una queja por presuntas violaciones a los "derechos humanos en materia agraria", que sea de la competencia de la Procuraduría Agraria, la turnará de inmediato a dicha Procuraduría, notificando de esta remisión al quejoso."

Esta determinación reglamentaria fue reforzada por el acuerdo 3/92 de su consejo de fecha 26 de mayo de 1992:

"Considerando que la Procuraduría Agraria, de acuerdo con la Ley que la rige, es caracterizada como un Ombudsman especializado para atender los asuntos agrarios, las quejas de esta naturaleza radicadas hasta ahora y las que pudieran presentarse en el futuro en la Comisión Nacional de Derechos Humanos, y que correspondan a la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría Agraria, le serán turnadas para la continuación o iniciación de su trámite y determinación jurídica. En estos casos los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria."

Apegados al espíritu de la adición del apartado b del artículo 102 Constitucional, se desprende que no fue intención del Constituyente Permanente dejar fuera del conocimiento de la Comisión Nacional las quejas que se le presentaran relacionadas con violaciones a "derechos humanos en materia agraria", ni tampoco del legislador, como podemos observar en la Ley del propio organismo, pero dada la complejidad social que representan las quejas relacionadas con asuntos agrarios se reconoció a la Procuraduría agraria el carácter de Ombudsman especializado en materia agraria.

El Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos resulta inconstitucional en lo que respecta a su artículo 22, ya que el apartado B del artículo 102 Constitucional no deja fuera de la competencia de ese organismo las violaciones a "los derechos humanos en materia agraria"

En la práctica los únicos perjudicados por estas disposiciones jurídicas resultan los sujetos agrarios y en especial los más vulnerables: los indígenas, para ellos la Procuraduría Agraria es la antepenúltima instancia en caso de ver agraviados sus derechos humanos, agotada esta recurren a la Comisión Nacional de Derechos humanos y por último al Presidente de la República a través de alguna de sus oficinas encargadas de recibir inconformidades. Por lo general, estas instancias lo turnan para su atención a la Procuraduría

Agraria⁸ y por supuesto resultan una vez más improcedentes ya que no aportan mayores elementos para que proceda la queja. Lo que entonces corresponde es habilitar las funciones conferidas a la Procuraduría Agraria para que tutele adecuadamente los derechos humanos de los pueblos indígenas.

Otro organismo que pudiera atender los derechos humanos de las etnias es el INI, sin embargo por disposición legal únicamente le corresponde el estudio de los problemas de los indígenas, para proponer al Ejecutivo Federal, la implementación de medidas para solucionarlos, con lo que respecta a la procuración de justicia, el instituto no es una autoridad, no obstante en algunas ocasiones desempeña el papel de gestor y asesor.

Las funciones originales del INI se orientaron al estudio, investigación, asesoría, difusión y capacitación para promover las medidas de mejoramiento de los núcleos indígenas, así como la coordinación con programas con otras dependencias oficiales en las regiones indígenas.⁹

"Sin embargo, al paso del tiempo, el INI asumió funciones diversas debido en gran parte a la ausencia de acción de otras instituciones Federales y Estatales en las regiones indígenas. El aislamiento y la dispersión geográfica de las

⁸ Este turno es realizado por la CNDH excepto cuando los hechos que se denuncian fueran realizados por la Procuraduría Agraria y se reputan como de autoridad, tal y como lo dispone el artículo 17 de su reglamento interno.

⁹ INI: *"Que es el INI"*; INI, México, 1955, p.14.

localidades y la falta de interés específico de otras instituciones para atenderlas, propicio que durante décadas el INI estuviera prácticamente solo, debiendo operar diversos proyectos con muy escasos recursos.”¹⁰

Por medio de estos organismos de justicia alterna se han logrado proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas pero en la mayoría de los casos se atienden los asuntos referentes a la materia penal quedando de lado los asuntos en materia agraria.

Es necesario habilitar las funciones que legalmente le han sido conferidas a la Procuraduría Agraria para hacer llegar la justicia a los sectores más desprotegidos, existen dos funciones que deben ser revaloradas en beneficio de los pueblos indígenas: la facultad conferida a la institución para emitir recomendaciones a las autoridades que violen sus derechos humanos en materia agraria y su calidad como defensora de los derechos de los sujetos agrarios de los cuales el 90 % de los indígenas se encuentran en tal condición.

6.3 ESTUDIO EMPÍRICO DEL EFECTIVO ACCESO DEL INDÍGENA A LA JUSTICIA

Durante el análisis que se ha hecho de la problemática indígena y su relación con la Procuraduría Agraria, hemos podido realizar un desarrollo teórico de la investigación que nos ocupa, sin embargo, dado el carácter cultural del

¹⁰ INI: “*INI1989-1994*”; INI / SEDESOL, México, 1994, p.27.

derecho, no podemos separar los aspectos jurídicos de los fenómenos sociales, políticos y económicos que los motivan, no podemos sustraerlos de la realidad.

El objetivo del presente apartado es proyectar a través de un estudio empírico la percepción que de la justicia a favor de los indígenas se tiene en viva voz de los afectados, escuchando la problemática a la que en materia agraria se enfrentan cotidianamente, para estar en la posibilidad de ofrecer respuestas asertivas a necesidades jurídicas reales.

6.3.1 Metodología.

Se utilizaron como técnicas de investigación la observación y la entrevista.

Con el propósito de detectar el funcionamiento real de la Procuraduría Agraria así como su impacto en materia agraria indígena se realizó una observación no participante, observando desde fuera los constantes problemas agrarios que los indígenas tienen que resolver sin la ayuda de la institución en comento y la capacidad potencial de la misma para hacerlo.

Se utilizó la entrevista como instrumento metodológico por las ventajas que para nuestra investigación representó su uso:

- Permitted el contacto con personas cuya lengua natural no es el español, que hablan distintos dialectos, algunas de las cuales no saben leer ni escribir.

- Se precisaron y aclararon las preguntas, estimulando de este modo testimonios más completos.

- Se verificaron las respuestas en el ambiente natural del entrevistado.

- Se observó la reacción del entrevistado registrándose sus actitudes y prejuicios hacia las medidas que en materia de justicia agraria se han implementado por el gobierno.

El primer problema al que nos enfrentamos al tratar de entrevistarnos con sujetos indígenas fue el de distinguir su condición como tales. ¿A quienes entrevistaríamos? ¿A los habitantes de las comunidades señaladas por los Municipios como indígenas? ¿Aquellos cuyas costumbres son notoriamente indígenas? ¿o a los hijos o nietos de personas monolingües desconocedoras del español, pero que actualmente se encuentran en posesión de la tierra?, Afortunadamente las reformas constitucionales en la materia nos abrieron la puerta para un establecer un parámetro selectivo "La conciencia de su identidad indígena deberá ser criterio fundamental para determinar a quienes se aplican las disposiciones sobre pueblos indígenas"¹¹.

¹¹ ARTÍCULO 2 Constitucional.

Sobre la base de la uniformidad de las demandas jurídicas que reclaman las comunidades indígenas las entrevistas recayeron sobre personas pertenecientes a distintas etnias del país, esto es hombres y mujeres conscientes de su identidad que se autoidentificaron, ya sea con su grupo étnico o bien, como los descendientes directos de dichas comunidades, en todo caso presentaron como característica en común su calidad de sujeto agrario, muchos de los cuales llevaban a cabo además distintas actividades secundarias y/o complementarias, repercutiendo en su condición económica y cultural, por lo que las muestras de casos fueron recopiladas entre sujetos con apreciaciones distintas desde perspectivas también diferentes.

6.3.2 Resultados.

Los resultados de esta investigación empírica se señalan a continuación:

** Problema o tipo de conflicto más frecuente.*

Los entrevistados dijeron tener conocimiento de la existencia de problemas agrarios en sus comunidades, su descripción detallada fue la base para su clasificación:

1. Problemas agrarios generados por las autoridades: esto es aquellos producidos por alguna expropiación, o algún proyecto administrativo como: desarrollos turísticos, presas, hidroeléctricas, redes camineras, sistema de riego, drenaje, explotación forestal.

2. Reubicación.

3. Conflictos por linderos entre comunidades.

4. Invasión de tierras por parte de la población mestiza.

5. Disparidad de la distribución, abusos por parte de sus autoridades locales, en el reparto y uso de los recursos a favor de la tierra con preferencia hacia su peculio o el de sus familiares.

** Igualdad ante las autoridades.*

La gran mayoría dijo haber sufrido discriminación en su persona al acudir ante las autoridades municipales y sobre todo las estatales, por su apariencia o condición de indígena, pues el trato es notoriamente diferente en relación a la población mestiza que acude a resolver el mismo tipo de conflicto agrario ante las mismas autoridades mencionadas. Los problemas que deben ser expuestos ante autoridades no locales, son encargados a personas de la comunidad que por su situación económica, ocupación o profesión, saben conducirse ante las autoridades mestizas y cuya apariencia no denota su condición de indígena.

** Solución de su problemática.*

La mayoría de los problemas jurídicos en materia agraria de las comunidades étnicas, podrían ser solucionados a través de los procedimientos

implementados por la Procuraduría Agraria: Arbitraje, Representación Social, Asesoría, Recomendaciones, sin embargo los entrevistados también manifestaron que desconocen las funciones que realiza esta institución a su favor y que en la mayoría de las veces son las autoridades locales: Comisariado Ejidal, Mayordomos, Representante, etc. quienes resuelven sus asuntos, en muchas ocasiones desfavorablemente para ellos.

Expresaron también que en caso de no ser atendidos a su satisfacción por sus autoridades, se acercan a las autoridades municipales y en el último de los casos hacen viajes hasta la capital de su Estado para ser atendidos por el gobierno, viajes que generan costos desproporcionados a sus ingresos y que muchas de las veces resultan infructuosos.

Ninguno de los entrevistados dijo haber acudido ante el Tribunal Agrario para resolver sus problemas, ya que aunque algunos de ellos manifestaron tener conocimiento de su existencia, todos coincidieron en desconocer los procedimientos ante dicho Tribunal y en manifestar desconfianza ante los abogados que ofrecen sus servicios para asesorarles ya que continuamente son objeto de abusos.

6.4 LA CREACIÓN DE UNA SUPROCURADURÍA ESPECIALIZADA EN ATENCIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

Sin duda que la implementación de programas administrativos en donde imperan principios de eficacia y eficiencia propios de la economía -producir más con menos-, ha contribuido a la racionalización de los recursos materiales y humanos, por lo que en términos de atención de las solicitudes, la Procuraduría Agraria ha demostrado la posibilidad de terminar con la burocracia, propia de la administración pública tradicional. Las estadísticas oficiales muestran que el 91% de las solicitudes han sido debidamente atendidas.¹²

En materia de Derechos Humanos de los Pueblos indígenas, las cifras en las estadísticas no oficiales, no son tan halagadoras, según datos emitidos por una Organización no Gubernamental de Defensa de los Derechos Humanos de los Indígenas¹³, durante el año 2000, se presentaron en total 3 mil 387 violaciones a individuos indígenas, siendo Chiapas, Oaxaca y Veracruz en donde se concentra el mayor número de casos seguidos de Guerrero, Hidalgo y Yucatán.

¹² SRA: *"La Transformación ..."*; Ob. Cit., p.129.

¹³ CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO-JUÁREZ: *"Informe Anual de Derechos Humanos de los Pueblos Indios"*; México, 2000, p.33.

El 12% de las violaciones de derechos humanos a individuos indígenas recaen en la materia agraria,¹⁴ siendo las autoridades Federales las que encabezan el rubro de los agresores con un total de 2,595 violaciones seguidas por las autoridades estatales con 2,440 y finalmente las municipales con 615 casos de violaciones, cometidas en contra de el sector indígena.

Las cifras oficiales no coinciden con las resoluciones emitidas por la Procuraduría Agraria, la cual a casi 10 años de su creación tan sólo ha emitido 35 recomendaciones tratándose de sujetos agrarios indígenas.

¿Qué sucede con los cientos de violaciones de las cuales no conoce la Procuraduría Agraria? y ¿Qué pasa con aquellas que se tornan improcedentes por no contar con los elementos necesarios para su investigación? Sucede que los pueblos indígenas vienen a engrosar las filas de los ciudadanos sin acceso a la justicia, dada su condición de pobreza e ignorancia, son siempre relegados por las autoridades que en principio se les ha conferido su protección y defensa; de allí la necesidad de actualizar la facultad que la Ley Agraria concede, para la existencia de varios Subprocuradores, no existe impedimento legal alguno para redistribuir las facultades sustantivas a favor de los grupos étnicos, que en la actualidad recaen esencialmente en dos unidades administrativas; el Subprocurador General y la Coordinación de Programas Prioritarios. Sería oportuna la

¹⁴ En primer lugar está el problema de la administración de justicia con el 32% de las violaciones, en el segundo, el económico; con el 24%; en el tercero, el político, con el 20%; en cuarto el agrario, con el 12%; en quinto y sexto están la religión y servicios con un 7% y por último la educación con el 1%.

creación de una subprocuraduría que atendiera los asuntos indígenas dada la constante y reiterada violación a sus derechos humanos.¹⁵

El objetivo esencial de su creación sería el de constituirse en un área rectora de los principios de protección y estricto respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas en el ámbito de su competencia, contando para ello con el apoyo de los visitadores especiales que se encuentran en todo el país, mismos que deberán ser coordinados por esta suprocuraduría aún no existente con el fin de brindar la debida atención en términos de inmediatez, eficiencia a este sector social relegado y desprotegido.

Hemos venido señalando la utilidad de las instituciones parajurisdiccionales en la procuración de justicia en México y resaltando los logros de la Procuraduría Agraria en este rubro, siendo una institución de vanguardia en sus métodos, procedimientos, estructura administrativa y jurídica, además de contar con una infraestructura que le permite tener una eficiente presencia en todos los estados de la república, por lo que haciendo aún más efectiva su función social, la Procuraduría Agraria puede ser utilizada como modelo teórico-práctico para otras instituciones de justicia coexistencial, las cuales basadas en las necesidades generales de la procuración de justicia, podrían

¹⁵ Según el informe especial proporcionado por el periódico El Financiero en Noviembre de 1997, el sector más afectado por violaciones a los Derechos Humanos es el campesino, según información proporcionada por la CDHFV, durante el período Nov del 96 a Jul. del 97 el total de violaciones al sector campesino fue de 165 y en el onceavo sitio de sectores afectados se encontró al sector indígena con 23 violaciones a los derechos humanos.

reestructurar sus servicios públicos para hacer más efectivo el acceso a la justicia de todos los ciudadanos.

Utilizando el último apartado del capítulo segundo, en el cual hacemos referencia a los requerimientos de la Procuración de Justicia en México, exponemos a continuación un cuadro comparativo que nos permite visualizar las facultades más sobresalientes de la Subprocuraduría en comento.

<ul style="list-style-type: none"> • La Procuración de Justicia en México requiere: 	<ul style="list-style-type: none"> • La Subprocuraduría Especializada en la Atención a los Pueblos Indígenas se encargaría de:
<ul style="list-style-type: none"> • Integrar en un solo organismo las facultades rectoras de las distintas instituciones parajurisdiccionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar las acciones de la misma institución así como de otras instituciones parajurisdiccionales a favor de los pueblos indígenas en el ámbito de su competencia.
<ul style="list-style-type: none"> • La introducción de mecanismos que permitan una efectiva igualdad de condiciones de los individuos ante la justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar, por medio del INI, que las personas involucradas en demandas y procedimientos sean de origen indígena y a qué comunidad pertenecen.

	<ul style="list-style-type: none"> • Analizar de las diferentes causas agrarias instruidas a indígenas, si no existieron irregularidades. • Solicitar la realización de estudios socio-económicos y de personalidad de los indígenas. • Tramitar, ante el INI, la elaboración de estudios socio-antropológicos en los casos que así se requiera, a fin de proporcionar datos sobre la cultura, tradiciones y costumbres del grupo indígena al que pertenezca el sujeto involucrado. • Gestionar, ante el INI, el apoyo de traductores cuando así se requiera.
<ul style="list-style-type: none"> • La instauración de un programa integral de 	<ul style="list-style-type: none"> • Instaurar un programa integral de difusión de derechos en materia

<p>difusión de derechos, datos sobre la organización judicial, costos y otros aspectos similares, con el doble propósito de brindar asesoría jurídica y infundir confianza en nuestro sistema jurídico.</p>	<p>agraria, dando a conocer datos sobre la estructura y organización de los Tribunales Agrarios, el procedimiento ante los mismos y otros aspectos de asesoría jurídica que fortalecieran la confianza hacia nuestras instituciones gubernamentales.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participar en programas de capacitación, cursos, conferencias, y foros dirigidos a servidores públicos de la institución, resaltando la importancia de los preceptos legales nacionales e internacionales que en materia indígena existen, con la finalidad de promover y fomentar el respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas.
<ul style="list-style-type: none"> • Coordinar el derecho del Estado Nacional con el derecho consuetudinario de 	<ul style="list-style-type: none"> • Crear espacios para los indígenas en los órganos legislativos en todos los niveles, donde

<p>las etnias.</p>	<p>finalmente se aprueban las normas que regulan su actividad, con ello ejercerían plenamente su autodeterminación.</p> <ul style="list-style-type: none">• Formular opiniones sustentadas en argumentos jurídicos del derecho ordinario y el consuetudinario para hacerlas llegar a la autoridad o servidor público que conozca del caso en donde se vea involucrado un indígena.• Definir los derechos fundamentales de los pueblos indígenas así como de recopilar y hacer cumplir las normas internacionales que México ha reconocido y aceptado como parte de su derecho positivo.
--------------------	--

<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer a la ciudadanía servicios de asistencia jurídica y de ayuda legal, que satisfagan las necesidades reales de los gobernados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Brindar asistencia jurídica de calidad a los sujetos indígenas. • Conocer atender y dar seguimiento a aquellas demandas y procedimientos donde se encuentren involucrados indígenas. • Analizar de oficio las diferentes causas agrarias instruidas a indígenas para verificar la no existencia de irregularidades.
<ul style="list-style-type: none"> • Aumentar los recursos a favor de las instituciones encargadas de procurar justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administrar un presupuesto suficiente para alcanzar con sus servicios a las comunidades indígenas.
<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de los mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, esto es de las instituciones de Procuración de Justicia. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dar a conocer entre las comunidades étnicas sus procedimientos jurídicos; como árbitro, ombudsman, defensor jurídico y representante legal.

<ul style="list-style-type: none"> • Simplificar y flexibilizar aún más los procedimientos parajurisdiccionales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Aplicar un nuevo Reglamento que: • Regule de manera adecuada la facultad para que la Procuraduría emita recomendaciones a las autoridades que violen los derechos humanos de los pueblos indígenas. • Simplifique los procedimientos: como institución de asistencia jurídica a favor de los sujetos agrarios indígenas.

Partiendo de los requerimientos generales para la administración de justicia en México, desglosaremos a continuación cada una de estas funciones potenciales de la Subprocuraduría en comento.

1. La Subprocuraduría como unidad jurídico-administrativa rectora a favor de los derechos humanos de los pueblos indígenas en materia de su competencia.

La necesidad de crear un Sistema Nacional de Procuración de Justicia, no es motivo de este espacio, pero si lo es en materias agraria, derechos humanos y pueblos indígenas, la posibilidad de que una Subprocuraduría dependiente de la Procuraduría Agraria estableciera principios rectores de atención a las comunidades étnicas en materia de su competencia en coordinación de otras instituciones de justicia coexistencial, estableciendo para ello acuerdos de cooperatividad y auxilio mutuo para el adecuado desarrollo de sus funciones.

2. La introducción de mecanismos que permitan una efectiva igualdad de condiciones de los sujetos indígenas ante la justicia agraria.

Los pueblos indígenas, más que ningún otro sector vulnerable de nuestra sociedad, necesita la reivindicación de sus derechos a través de mecanismos que propicien la igualdad procesal ante la decisión judicial o administrativa.

"La igualdad de las partes en el proceso se refiere no solamente al libre ejercicio del derecho y de la acción y de contradicción, sino a disponer de las mismas oportunidades prácticas para hacerlos valer y a su adecuado desenvolvimiento durante todo el trámite de aquel, en materia debate probatorio, alegaciones, recursos, etcétera, en tal forma que tengan, también

en la práctica y no simplemente en la teoría, iguales posibilidades de obtener verdadera justicia".¹⁶

La complejidad de elementos que implica el logro de la igualdad de los sujetos indígenas ante las autoridades agrarias, no impide que bosquejemos algunos muy elementales:

- Conocer, atender y dar seguimiento a aquellas demandas y procedimientos donde se encuentren involucrados indígenas.
- Verificar, por medio del INI, que las personas involucradas en demandas y procedimientos sean de origen indígena y a qué comunidad pertenecen.
- Analizar de las diferentes causas agrarias instruidas a indígenas, si no existieron irregularidades.
- Solicitar la realización de estudios socio-económicos y de personalidad de los indígenas.
- Tramitar, ante el INI, la elaboración de estudios socio-antropológicos en los casos que así se requiera, a fin de proporcionar datos sobre la cultura,

¹⁶ DEVIS HECHENDÍA, Hernando: "*Derecho y Deber de Jurisdicción y la Igualdad de las Personas Ante Aquella y en el Proceso*"; en *Revista de la Facultad de Derecho de México*; No. 91-92, Julio- Diciembre de 1973, UNAM, México, 1973, p.368.

tradiciones y costumbres del grupo indígena al que pertenezca el sujeto involucrado

-Gestionar, ante el INI, el apoyo de traductores cuando así se requiera.

3. La instauración de un programa integral de difusión jurídica en materia agraria para las comunidades indígenas.

La ausencia de un estado de derecho no solamente consiste en que ciertos grupos o individuos se encuentren por encima de la ley, sino también en que existan personas o grupos que actúen inconscientemente al margen de las normas jurídicas por el desconocimiento de sus derechos y obligaciones

El desconocimiento del derecho es una de las barreras que impiden el acceso al sistema de impartición de justicia y es el causante directo de conceptos e imágenes radicalmente erróneas y desvirtuadas de la justicia, del papel de los jueces y de los abogados.

Instaurar un programa integral de difusión de derechos en materia agraria, dando a conocer datos sobre la estructura y organización de los tribunales agrarios, el procedimiento ante los mismos y otros aspectos de asesoría jurídica que fortalecieran la confianza hacia nuestras instituciones gubernamentales

Participar en programas de capacitación, cursos, conferencias, y foros dirigidos a servidores públicos de la institución, resaltando la importancia de los preceptos legales nacionales e internacionales que en materia indígena existen, con la finalidad de promover y fomentar el respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

4. Coordinar el derecho del Estado Nacional con el derecho consuetudinario de las etnias.

En México viven cerca de nueve millones de indígenas. lo que representa el 9.86% del total de la población nacional.¹⁷ Existen 56 etnias indígenas en nuestro país, pueblos que por su voluntad y prácticas colectivas conservan el uso de su lengua, la posesión de un territorio y la práctica de costumbres jurídicas y políticas, así como de ritos religiosos.

Con las recientes reformas constitucionales en materia indígena, simultáneamente al pluralismo cultural se reconoce implícitamente el pluralismo de sistemas jurídicos, sin embargo para lograr una aplicación práctica de estas disposiciones aún declarativas, es necesaria la ley reglamentaria que sienta las bases para la coordinación de ambos sistemas jurídicos.

¹⁷ INEGI: "Censo 95 de Población y Vivienda. Resultados Definitivos". INEGI, México, 1996, p. 39.

Participar en programas de capacitación, cursos, conferencias, y foros dirigidos a servidores públicos de la institución, resaltando la importancia de los preceptos legales nacionales e internacionales que en materia indígena existen, con la finalidad de promover y fomentar el respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas.

4. Coordinar el derecho del Estado Nacional con el derecho consuetudinario de las etnias.

En México viven cerca de nueve millones de indígenas, lo que representa el 9.86% del total de la población nacional.¹⁷ Existen 56 etnias indígenas en nuestro país, pueblos que por su voluntad y prácticas colectivas conservan el uso de su lengua, la posesión de un territorio y la práctica de costumbres jurídicas y políticas, así como de ritos religiosos.

Con las recientes reformas constitucionales en materia indígena, simultáneamente al pluralismo cultural se reconoce implícitamente el pluralismo de sistemas jurídicos, sin embargo para lograr una aplicación práctica de estas disposiciones aún declarativas, es necesaria la ley reglamentaria que sienta las bases para la coordinación de ambos sistemas jurídicos.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁷ INEGI: "Censo 95 de Población y Vivienda. Resultados Definitivos". INEGI México, 1996, p. 39.

La Subprocuraduría en comento se encargaría de:

- Crear espacios para los indígenas en los órganos legislativos en todos los niveles, donde finalmente se aprueban las normas que regulan su actividad, con ello ejercerían plenamente su autodeterminación.
- Formular opiniones sustentadas en argumentos jurídicos del derecho ordinario y el consuetudinario para hacerlas llegar a la autoridad o servidor público que conozca del caso en donde se vea involucrado un indígena.
- Definir los derechos fundamentales de los pueblos indígenas así como de recopilar y hacer cumplir las normas internacionales que México ha reconocido y aceptado como parte de su derecho positivo.

5 Brindar servicios de asistencia jurídica de calidad a los sujetos indígenas.

En un sistema legal igualitario moderno, donde no solamente se proclaman derechos, sino que se garantizan y se aplican operativamente, surge para el estado la obligación de asegurar un efectivo acceso a la justicia, es decir, que independientemente de la disponibilidad de recursos económicos, los justiciables cuenten con buena asesoría jurídica que les permita actuar adecuadamente durante el proceso en la defensa de sus intereses y que el resultado final del litigio dependa exclusivamente de los méritos o aciertos

jurídicos de las partes y no de la desigualdad en la asesoría jurídica o de los recursos económicos. Cappelletti ha señalado que el primer de acceso a la justicia se refiere a la igualdad en el acceso a la representación jurídica en un conflicto.¹⁸

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

-Brindar asistencia jurídica de calidad a los sujetos indígenas.

-Conocer atender y dar seguimiento a aquellas demandas y procedimientos donde se encuentren involucrados indígenas.

-Analizar de oficio las diferentes causas agrarias instruidas a indígenas para verificar la no existencia de irregularidades

6. Administrar un presupuesto suficiente para alcanzar con sus servicios a las comunidades indígenas.

Existen algunos factores que refuerzan la estructura administrativa de la institución analizada y que le han valido para constituirse como un fenómeno jurídico-administrativo único en su especie, pues a tan sólo diez años de su creación cuenta con un elevado nivel de operatividad y eficiencia pero que por desgracia no es suficiente para colmar todos los reclamos que en materia de protección a los derechos humanos de los pueblos indígenas se hacen, por lo

¹⁸ Idem., p. 24.

que se requiere una reevaluación presupuestal que asigne recursos para ser administrados a su favor.

Al crearse la Subprocuraduría para la atención del indígena campesino, se le asignaría un presupuesto suficiente para:

- Aumentar los espacios físicos de atención del justiciable.
- Incrementar incentivos al personal.
- Mejorar los instrumentos de trabajo como equipo de cómputo y oficinas.
- Invertir en la capacitación y especialización de su personal.
- Implementar un banco de datos que le permita no sólo la acumulación de información con fines estadísticos, sino su consulta dirigida a la evaluación constante que permite controlar estrategias y en su caso corregir rumbos.

La asignación de dicho presupuesto tendría por objeto primordial aumentar la eficiencia en hacer llegar la justicia a los sujetos indígenas en el ámbito de su competencia reubicando los espacios físicos para su atención propiciando que la carga del trabajo se distribuya proporcionalmente y sean accesibles físicamente para mayor número de usuarios, así como equitativos los costos de acceso.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Estas acciones además de aumentar la eficiencia de la institución, contribuirían en el abatimiento de la carga para los Tribunales Agrarios, aumentando la productividad (mayor cantidad de controversias resueltas en menos tiempo) y elevarían la calidad del producto (mayor diligencia en el trabajo, mejor atención a los usuarios, mayor participación del personal jurídico en las causas procesales, consultas y resoluciones mejor elaboradas y con mejor aplicación al caso concreto)

7. Dar a conocer a las comunidades étnicas sus procedimientos jurídicos; como árbitro, ombudsman, defensor jurídico y representante legal.

Como hemos descrito con anterioridad, la característica esencial de los organismos de justicia coexistencial o parajurisdiccional, consiste en la sencillez de sus procedimientos, básicamente orales y se emplean técnicas de mediación y conciliación.

Sería función primordial de la Subprocuraduría en comento, dar a conocer a las comunidades étnicas, sus procedimientos jurídicos los que invariablemente representan para el Estado un abatimiento de costos y previenen la acumulación de casos en el sistema jurisdiccional.

La utilidad práctica que la conciliación y el juicio arbitral ha demostrado en la procuración de justicia agraria, debe ser valorada en su magnitud jurídica,

TESIS CON
FALTA DE PAGEN

pues constituyen la alternativa adecuada para el efectivo acceso a la justicia de éste grupo social vulnerable.

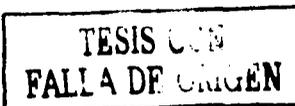
Es a través de las recomendaciones que la Procuraduría Agraria puede resolver los asuntos de cientos de indígenas, con agilidad, sin formalismos y sobre todo sin gastos para el justiciable.

Sin dejar de lado su compromiso como institución que brinda asesoría jurídica, representación legal y de arbitraje; es necesario hacer presente a favor de los sujetos agrarios la atribución que le confiere la fracción IV del artículo 136 de la Ley agraria consistente en : "Emitir las recomendaciones que considere pertinentes".

8. Simplificar y flexibilizar aún más sus procedimientos.

Aplicar un nuevo Reglamento que:

- Regule de manera adecuada la facultad para que la Procuraduría emita recomendaciones a las autoridades que violen los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- Simplifique los procedimientos: como institución de asistencia jurídica a favor de los sujetos agrarios indígenas.



- Favorezca el ingreso de abogados a la institución. La Ley Agraria abrió las puertas para dar entrada a la Procuraduría a personal cuya formación no es propiamente jurídica, comenzando con el titular del cual no se requiere título de Licenciado en Derecho. No obstante la utilidad funcional que en términos de eficacia ha mostrado la institución al contar con las directrices administrativas adecuadas, cabría la posibilidad de replantearse la necesidad de que los servidores públicos al frente de la procuración de justicia, así como su personal en áreas sustantivas, fueran seleccionados condicionados a la calidad de juristas, como un requisito previo para aquellos cuyo principal objetivo es procurar la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. No dudamos de la capacitación interna que puede en su momento habilitar defensores de los derechos agrarios de sus asistidos, pero ¿no sería más conveniente la capacitación a personas que de antemano tienen una perspectiva jurídica de la problemática agraria?

- Flexibilice aún más los procedimientos y fortalezca las atribuciones parajurisdiccionales. Las resoluciones que emite la Procuraduría Agraria dotadas de los efectos inherentes a las sentencias, constatan una vez más la notoria influencia de nuestro sistema político, en donde el ejecutivo funciona incluso como poder judicial. Pero a pesar de esa injerencia que no puede ser eliminada de un día para otro, ni con la simple evaluación del hecho, ni con la implementación de una norma, ni de una reestructuración jurídico-administrativa, las atribuciones del poder ejecutivo para crear todo tipo de organismos y dotarlos de facultades insospechadas, pueden ser útiles en este

momento histórico-político, para crear una alternativa real que permita brindar una expedita y honesta impartición de justicia en materia agraria.

6.5 EL COMPROMISO JURÍDICO FRENTE A LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS.

La Procuraduría Agraria, como institución encargada de la protección de los derechos fundamentales de los pueblos indígenas requiere ser revisada y analizada para reconocer su identidad jurídica desde un horizonte totalizador que nos permita establecer su marco de acción, lo bueno y valioso de la institución, lo que se debe cambiar, saber hacia donde dirigirla. Mantener viva la vocación declarativa del derecho en favor de los sectores no privilegiados y el llamado a denunciar las irregularidades jurídicas. Suplir las deficiencias de nuestro sistema jurídico en materia de protección de los derechos humanos y mantener una esperanza que se hace real en el ejercicio del derecho.

Es imposible desconocer que gran parte de la problemática indígena tiene que ver con los conflictos agrarios. Por un lado, para el indígena el hábitat constituye algo más que un medio de subsistencia, de manera que se puede decir que valora la tierra desde una perspectiva distinta a los valores del mercado económico y, sin embargo, está frecuentemente sujeto a ellos. Por otro lado, la propiedad como función social es un imperativo constitucional que consiste en que los elementos naturales susceptibles de apropiación sean distribuidos de manera equitativa para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida -en este caso de la población indígena-.

Por lo expuesto y en congruencia con el reconocimiento a la coexistencia en la unidad nacional de los derechos consuetudinarios indígenas y del derecho federal y estatal, le corresponde a la Procuraduría Agraria hacer valer en el ámbito de su competencia la reforma constitucional la cual plantea la posibilidad de reconocer la capacidad de las propias autoridades indígenas para resolver sus conflictos de intereses y que mediante procedimientos simples, sean homologados sus juicios y decisiones por las autoridades del Estado.

Por último, en lo que respecta a este capítulo, podemos concluir que si bien la Procuraduría Agraria carece de una trayectoria que permita evaluar sus aciertos de manera contundente, si es definitiva su actuación como modelo jurídico novedoso para la Procuración de Justicia en México.

TESIS DE
FALLA DE URGEN

Conclusiones

PRIMERA. El posmodernismo es la corriente científica filosófica, que postula la existencia de distintas "verdades", en pro de una tolerancia cognoscitiva, que bien entendida resulta una herramienta útil en la elaboración de conceptos para las ciencias racionales, como lo es el Derecho.

SEGUNDA. Con fundamento en los postulados de Wittgestein podemos mostrar como las soluciones a la problemática científica proceden de la ignorancia de los principios del simbolismo y del mal empleo del lenguaje.

TERCERA. La actual tendencia hacia la globalización, incluye el reconocimiento tácito de la divergencia, el aceptar la existencia de posibles soluciones paralelas a un mismo problema. La organización política globalizante tiene especial interés en la producción de una terminología jurídica univalente, aplicable a cualquier entorno social, es aquí donde la utilidad del relativismo puede sobreponerse a su exageración de no conducir hacia ningún lado. Si solamente se reconoce el relativismo del método pero no el de la verdad, podríamos estar en presencia de un avance cognoscitivo, de una tolerancia que reclama la actual situación unificadora, pero respetuosa de las diferencias.

CUARTA. Según la teoría del lenguaje y del discurso, los conceptos no sólo pueden contener proposiciones falsas y verdaderas, también pueden estructurarse artificialmente para el desarrollo de una teoría científica.

QUINTA. Aunque la "anarquía polisémica", favorece en gran medida que el poder que el discurso científico representa en nuestra sociedad, no se vea centralizado y mucho menos controlado por una elite o, peor aún, por un individuo; no podemos menos que insistir en la utilidad práctica de la existencia de un sólo término conceptual para las palabras: "derecho", "procuración de justicia", "derechos humanos", y "pueblos indígenas".

SEXTA. La estructura semántica y conceptual que conforma el fenómeno jurídico, tiene su fundamento en un concepto específico: el concepto de Derecho. La concepción que tengamos del término "Derecho", determinará la forma en que definamos los demás conceptos jurídicos fundamentales. La aspiración científica de eliminar ambigüedades en el uso del término básico por excelencia, esto es del término derecho; parece posible únicamente a través de una definición estipulativa o convencional, mediante la cual la comunidad científica acepte de común acuerdo un vocablo unívoco para designar el fenómeno jurídico.

SÉPTIMA. Consideramos al Derecho como: El factor instrumental de una estructura institucional fácticamente soberana, dotado de plena legitimidad y creado para la consecución de los fines propuestos por la misma estructura,

por medio de garantizar el orden, la seguridad y la igualdad entre los individuos en un tiempo y lugar determinados.

OCTAVA. Aplicando nuestra concepción del derecho al término "Procuración de Justicia" entendemos por tal concepto, el que una estructura institucional fácticamente soberana dotada de plena legitimidad (el Estado Mexicano) decidiera incluir dentro de sus valores, el buscar con denuedo que cada individuo que lo conforma (ciudadanos), estuviera gozando de sus derechos y cumpliendo con sus obligaciones, en una situación de orden, igualdad y seguridad jurídicas.

NOVENA. Entendemos por derechos humanos aquéllas percepciones axiológicas trascendentales que se le atribuyen al hombre por el sólo hecho de sus existencia, en la búsqueda histórica de la reivindicación humana y cuya eficacia depende de su reconocimiento en un instrumento jurídico otorgado por un poder que tiene acción en un lugar y tiempos determinados.

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

DÉCIMA PRIMERA. La Procuración de Justicia reclama su espacio, como la mejor solución jurídico-preventiva a la compleja problemática del efectivo acceso a la justicia para quienes padecen desigualdad económica o cultural,

por medio de sus distintas vertientes: la asistencia jurídica, la representación social, la conciliación y el arbitraje.

DÉCIMA SEGUNDA. Las distintas instituciones encargadas de procurar justicia en nuestro país, también llamadas "parajurisdiccionales", presentan elementos en común: su origen en el poder ejecutivo, su función como complemento a la labor del Poder Judicial, la resolución de controversias mediante procedimientos, rápidos, flexibles e imparciales. Las características de origen, estructurales, funcionales y organizativas que comparten estas instituciones, han contribuido a rescatar el concepto de "Procuración de Justicia" del ámbito penal, para dotarlo de un nuevo contenido social, útil para el actual desarrollo de la ciencia jurídica.

DÉCIMA TERCERA. Las instituciones parajurisdiccionales en materia de Derecho Indígena, deben ser coordinadas por una entidad administrativa que unifique los criterios funcionales a fin de obtener mayor asertividad en las soluciones jurídicas que dichas instituciones ofrecen.

DÉCIMA CUARTA. Entendiendo el término de "Procuración de Justicia" a partir de la autonomía conceptual expuesta, podemos enlistar los requerimientos más apremiantes en torno a las instituciones parajurisdiccionales: la integración de sus facultades rectoras, el establecimiento de un programa integral de difusión y promoción que incluya los derechos del ciudadano, y las instituciones que los tutelan, coordinar el

derecho del Estado Nacional con el derecho consuetudinario de las etnias, la introducción de mecanismos que permitan una efectiva igualdad jurídica, hacer todavía más simples y flexibles sus procedimientos, aumentando para ello los recursos asignados a su favor.

DÉCIMA QUINTA. La adecuada protección a los derechos humanos es el indicador primordial de una efectiva Procuración de Justicia, si un Estado no vigila el cumplimiento de las obligaciones y derechos más elementales de sus gobernados, se tiene la seguridad teórica, que los ordenamientos progresivos carecen de efectividad.

DÉCIMA SEXTA. Los derechos humanos han sido objeto de una apreciación multívoca, por lo que resulta necesario estipular el significado de la expresión en un contexto jurídico, en donde el término "humanos" alude al sujeto de esos derechos; hombres, mujeres, niños, niñas, indígenas, etc.

DÉCIMA OCTAVA. En nuestro país, los sectores más desprotegidos y marginados, como lo son las comunidades étnicas claman por el resguardo jurídico de sus derechos elementales, como el monumento más grande a la ausencia de una efectiva procuración de justicia.

DÉCIMA NOVENA. Desde la perspectiva de la teoría jurídica contemporánea, no existe ningún impedimento para considerar la coexistencia de dos órdenes jurídicos: uno dominante y otro dominado; el derecho del Estado Nacional y el

derecho indígena. Retomando nuestra definición de derecho, los pueblos indígenas poseen una “estructura fácticamente soberana”, pues se “rigen por sus propias instituciones” a las cuales han dotado de “plena legitimidad” con el propósito de “garantizar el orden la seguridad y la igualdad” entre los miembros de sus comunidades.

VIGÉSIMA. En virtud de las últimas reformas Constitucionales en materia de Derecho Indígena, se incorporan al derecho positivo mexicano las demandas más relevantes de los pueblos indígenas planteadas en distintos foros nacionales e internacionales, retomándose para ello lo establecido por el Convenio 169 de la OIT, que a su vez constituye el ordenamiento internacional más relevante al respecto.

VIGÉSIMA PRIMERA. La Procuraduría Agraria realiza funciones como organismo protector de los derechos del pueblo, como lo haría una defensoría de oficio, como autoridad investigadora, como autoridad conciliatoria y de arbitraje y como reguladora de la política agraria estatal, duplicando así funciones con otros organismos jurídicos tales como, las comisiones protectoras de los derechos humanos, las procuradurías de justicia, las defensorías de oficio estatales, el ministerio público y las dependencias gubernamentales encargadas del sector agrario.

VIGÉSIMA SEGUNDA. Es necesario fortalecer las funciones que la Procuraduría Agraria realiza como Institución Protectora de los Derechos

Agrarios y como Institución de Asistencia Jurídica, sin que deje de actuar como reguladora de la política agraria, en virtud de que llena -en tanto no se reestructura la Administración Pública Federal- una laguna socio-política real.

VIGÉSIMA TERCERA. El organigrama de la Procuraduría Agraria, realizado en función del Reglamento Interior en vigencia, indica que las funciones sustantivas han sido linealmente encomendadas al Subprocurador Agrario y a la Coordinación General de Programas Prioritarios. Por lo que es pertinente la integración de otras Subprocuradurías con la finalidad de evitar la concentración de las facultades estratégicas en una misma figura administrativa. En materia de protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas, sería no sólo oportuna sino también recomendable la creación de una Subprocuraduría que atendiera este rubro.

VIGÉSIMA CUARTA. La estructura administrativa de la Procuraduría Agraria responde a la idea de descentralización de sus actuaciones para lo cual ha creado entre otras la figura novedosa del Visitador Especial que aunado a las 32 Delegaciones y 123 ha logrado atender con relativa eficacia las solicitudes presentadas en torno a la violación de los derechos humanos de los pueblos indígenas, no obstante lo anterior, una reforma constitucional que permitiera la subsistencia de los sistemas jurídicos indígenas como medios alternativos de controversias, sería muy útil para la administración y procuración de justicia en nuestro país.

VIGÉSIMA QUINTA. El procedimiento que se lleva a cabo ante la Procuraduría Agraria, se rige por los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez suplenca de la queja y el de igualdad de las partes. Comprende dos vertientes: Procedimiento como Ombudsman y Procedimiento como Organismo Conciliador, ambos procedimientos deben ser publicitados como medidas alternativas en la expedita impartición de justicia.

VIGÉSIMA SEXTA El reconocimiento expreso de la composición pluricultural en nuestro texto constitucional, estableció los parámetros de acción de las instituciones que como la Procuraduría Agraria están encomendadas de hacer cumplir la normatividad en materia de derechos de los pueblos indígenas, se requiere ahora una adecuada normatividad cuya eficacia ponga en práctica los aspectos teóricos y los beneficios establecidos de manera programática en la constitución.

VIGÉSIMA SÉPTIMA. Aunque existen otras instituciones tutelares de las comunidades indígenas, la Procuraduría puede llegar a erigirse como la mejor opción en la defensa de sus derechos humanos, por su origen constitucional, por sus recursos administrativos, estructurales, funcionales y sobre todo jurídicos, que la mantienen al frente de los demás organismos.

VIGÉSIMA OCTAVA. Las entrevistas realizadas a distintos miembros de las comunidades étnicas y a sus descendientes directos, pudieron mostrar la

problemática real del campesino indígena y sirvieron de base para las propuestas prácticas de nuestra investigación.

VIGÉSIMA NOVENA. Sería conveniente una reestructuración organizacional que le permitiera a la Procuraduría Agraria cumplir con su cometido socio jurídico. La creación de la Subprocuraduría Especializada en la atención de los Pueblos Indígenas, tendría a su cargo el satisfacer de manera efectiva las demandas jurídicas de las comunidades étnicas en materia agraria, con lo cual cumpliría con los requerimientos de la Procuración de Justicia en México, en el ámbito de su competencia, convirtiéndose así en un modelo teórico y práctico en su rubro.

Fuentes consultadas

BIBLIOGRAFIA

1. AGUILAR CUEVAS, Magdalena: **"Manual de Capacitación: Derechos. Enseñanza- Aprendizaje- Formación"**; CNDH, México, 1993.
2. AGUIRRE BELTRÁN, Gonzalo: **"La Política Indigenista en México"**; T.II, 2a. ed., Instituto Nacional Indigenista / Secretaría de Educación Pública, México, 1996.
3. ALCALÁ ZAMORA Y CASTILLO, Niceto: **"Proceso, Autocomposición y Autodefensa"**, 3ª ed.; UNAM, México, 1991.
4. ALVAREZ LEDESMA, Mario I.: **"Acerca del Concepto Derechos Humanos"**; Mc Graw Hill, México, 1998.
5. ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo: **"Ombudsman y la Protección de los Derechos Humanos."**; Porrúa, México, 1992.
6. BBOBIO Norberto: **"Iusnaturalismo y Positivismo Jurídico en la Italia Moderna"**; Publicaciones del Real Colegio de España, España, 1971.
7. BERIZONCE, Roberto O. : **"Efectivo Acceso a la Justicia"**; Librería Editora Platense, Argentina , 1987.
8. BERIZONCE, Roberto, en: **"Algunos Obstáculos al Acceso a la Justicia"**; en **Administración de Justicia en Iberoamérica**; UNAM, México 1993.
9. BRIDART CAMPOS, Germán en : **"Teoría General de los Derechos Humanos"**; UNAM, México 1993.
10. CAPPELLETTI, Mauro, et. all.: **"El Acceso a la Justicia. La Tendencia en el Movimiento Mundial para hacer Efectivos los Derechos"**; FC E, México, 1996.
11. CARNELUTTI, Francisco: **"Sistema de Derecho Procesal Civil"**; T.II, UTEHA, España, 1994.
12. CARPIZO, Jorge: **"La Constitución Mexicana de 1917"** 8ª. ed. Porrúa, México, 1990.
13. COSSÍO, José Ramón, **"La Jurisdicción de Contenido Social en México"**; en **Estudios en Homenaje al Doctor Fix- Zamudio en sus Treinta Años como Investigador de las Ciencias Jurídicas**; T. II, UNAM, México, 1987.
14. FIX- ZAMUDIO, Héctor: **"Breves Reflexiones sobre el Asesoramiento Jurídico y Procesal, como Institución de Seguridad Social"**; **Anuario Jurídico**; 2-1975, UNAM, México, 1977.
15. FIX ZAMUDIO, Héctor: **"Justicia Constitucional Ombudsman y Derechos Humanos"**, CNDH, México, 1991,
16. GÁMEZ MONTES, Verónica: **"Atlas de las Localidades Indígenas de México"**; Instituto Nacional Indigenista, México, 1994.
17. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: **"Poder Judicial y Ministerio Público"**; Porrúa, México, 1996.
18. GARRONE, José Alberto: **"Diccionario Jurídico Abeledo Perrot"**; T. III, Abeledo Perrot, Argentina, 1989.

19. GELLNER, Ernest: **"Posmodernismo, Razón y Religión"**; Paidós, España, 1992.
20. GÓNZALEZ IBARRA, Juan de Dios: **"La Procuraduría Social del Distrito Federal"**; UAM, México, 1993.
21. GONZALEZ RUIZ, Samuel: **"Algunos Modelos de la Teoría del Derecho."**; Ensayo, p. 93.
22. GUDIÑO PELAYO, José de Jesús en : **"El Estado Contra Sí Mismo, las Comisiones Gubernamentales de Derechos Humanos y la Deslegitimación de lo Estatal"**; Noriega, México, 1998
23. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, María del Pilar: **"Acceso a la Justicia de los No Privilegiados"**; Leyes y Pobreza. Consejo Consultivo del Programa Nacional de Solidaridad, México, 1993.
24. HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, Ma. Del Pilar: **"Mecanismos de Tutela de los Intereses Difusos y Colectivos"**; UNAM, México, 1997.
25. HERNÁNDEZ PULIDO, Staelens, et. all.: **"Derechos Indígenas en la Actualidad"**; UNAM, México, 1994.
26. IJ: **"La Justicia Mexicana Hacia el Siglo XXI"**; UNAM, México, 1997.
27. INI: **"INI 1989-1994"**; INI / SEDESOL, México, 1994.
28. INI: **"Que es el INI"**; INI, México, 1955
29. NAZAR SEVILLA, Marcos: **"Procuración y Administración de Justicia Agraria"**; Porrúa, México, 2000.
30. ORDOÑEZ CIFUENTES, José E.: **"Reclamos Jurídicos de los Pueblos Indios"**; UNAM, México, 1993.
31. ORDOÑEZ CIFUENTES, José Emilio: **"El Idioma, un Derecho Étnico Específico". Derechos Contemporáneo de los Pueblos Indios.** UNAM, México, 1992.
32. OVALLE FAVELA, José: **"Acceso a la Justicia en México, en Estudios de Derecho Procesal"**; UNAM, México 1981.
33. PECES BARBA, Gregorio: **"Derechos Fundamentales"**; 3ª ed., Debate, Madrid, 1980.
34. PÉREZ LUÑO, Antonio Enrique, Coordinador en : **"Derechos Humanos y Constitucionalismo ante el Tercer Milenio"**; Ediciones Jurídicas y Sociales, España, 1996.
35. PIZZA, Rodolfo: **"El Hombre y el Estado"**; Kraft, Argentina, 1952.
36. PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luis: **"Modelo Trans-Universal del Derecho y del Estado"**; Porrúa, México, 1998.
37. PRECIADO HERNANDEZ, Rafael: **"Lecciones de Filosofía del Derecho"**, segunda ed., Jus, México, 1954.
38. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. y SABIDO PENICHE, Norma D.: **"Derechos Humanos"**; Porrúa, México 1998.
39. QUINTANA ROLDÁN, Carlos F. **"Derechos Humanos"**; Porrúa, México 1998.
40. RADBRUCH, Gustav: **"Introducción a la Filosofía del Derecho"**, 3ª. ed., FCE, México, 1998.
41. RECASENS SICHES, Luis: **"Filosofía del Derecho"**; Porrúa, México, 1997.
42. ROCCATTI VELAZQUEZ, Mireille: **"Los Derechos Humanos y la Experiencia del Ombudsman en México"**; CDHEM, México 1996.

43. RUBIO, Luis, et. all.: **"A la Puerta de la Ley"**; Cal y Arena, México, 1994.
44. RUSSELL, Bertrand en el Prólogo al: **"Tractatus Logico-Philosophicus"**; de L. Wittengestein; Alianza, España, 1989.
45. SALAZAR, Luis: **"Derechos Humanos y Democracia Moderna"**; *Revista Etcétera*, 26 de Mayo de 1994.
46. SALDAÑA, Javier: **"Problemas Actuales sobre Derechos Humanos, una Propuesta Filosófica"**; UNAM, México, 1997.
47. **SANTA BIBLIA**; C.B.P., E.U., 1988. Ro.2:14-15.
48. SANTIAGO NINO, Carlos: **"La Validez del Derecho"**; Astrea, Argentina, 1985
- AUSTIN, John: **"Sobre la utilidad del Estudio de la Jurisprudencia"**; Fontamara, México, 1999.
49. SCHOPENHAUER, Arturo: **"El Mundo como Voluntad y Representación"**; El Ateneo, México, 1980.
50. SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA: **"La Transformación Agraria. Origen, Evolución, Retos y Testimonios"** Vol I. SRA, México, 1998.
51. SITTON NAHMAD, Salomón: **"Los Grupos Étnicos en México y las Legislaciones. Aspectos Nacionales e Internacionales sobre Derecho Indígena."**, UNAM, México, 1991.
52. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis: **"Administración y Procuración de Justicia"**; en **"Los Grandes Problemas Jurídicos. Recomendaciones y Propuestas"**; *Estudios Jurídicos en Homenaje a José Francisco Ruiz Massieu*; Porrúa, México, 1995.
53. SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis: **"Derechos Humanos. ¿Necesidad o Moda?"**; UNAM, México, 1994.
54. STAVENHAGEN, Rodolfo: **"Derecho Indígena y Derechos Humanos de América Latina"**, El Colegio de México / Instituto Interamericano de Derechos Humanos. México, 1988.
55. TAMAYO Y SALMORAN, Rolando: **"Elementos para una Teoría General del Derecho"**; Themis, México, 1992.
56. VAZQUEZ, Guillermo: **"Reflexiones sobre Fe y Razón"**. C.B.P., México, 1983.
57. VERGÉS RAMÍREZ, Salvador : **"Derechos Humanos: Fundamentación"**; Tecnos, España, 1997.

HEMEROGRAFÍA

PERIÓDICOS:

1. **"Resultado de la Convocatoria Pública de Procuración de Justicia"**; La Jornada, 3 de junio de 1996.
2. VALDÉS, Clemente: **"El acceso a la Justicia en México"**, en La Jornada, 3, 10, 12 y 13 de marzo de 1993.
3. CDHEM: **"Generaciones de los Derechos Humanos"**; Órgano Informativo No. 30 de la CDHEM, México, 1998.

REVISTAS:

1. CARDIEL REYES, Raúl : **"El Estado de Derecho"**, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo XXX, enero-abril 1980, No. 115, UNAM, México, 1982.
2. CORREAS, Oscar. et. all.: **"Crítica Jurídica"**; *Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*, No. 14, UNAM, 1994.
3. DANDLER, Jorge: **"Hacia un Orden Jurídico de la Diversidad"**; en *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*; UNAM, México, 1994.
4. DEVIS HECHENDÍA, Hernando: **"Derecho y Deber de Jurisdicción y la Igualdad de las Personas Ante Aquella y en el Proceso"**; en *Revista de la Facultad de Derecho de México*; No. 91-92, Julio- Diciembre de 1973; UNAM, México, 1973.
5. DÍAZ POLANCO, Héctor: **"Derechos Indígenas y Autonomía"**. *Crítica Jurídica. Revista Latinoamericana de Política, Filosofía y Derecho*. No. 12, UNAM, México, 1992.
6. ESPINO VALLADARES, José Platón en : **"Revista de los Tribunales Agrarios"**; No. 6 Año II Mayo-Agosto de 1994. Tribunal Superior Agrario, México, 1994.
7. GÓMEZ MARTÍNEZ, Juan Carlos: **"Las Funciones de los Tribunales (Un Acercamiento Económico-Neoconstitucional a la Jurisdicción)"**; en *Lex*, 9 de marzo de 1996.
8. HERNÁNDEZ PALACIOS, Luis: **"Procuración de Justicia Agraria"**; *Revista de los Tribunales Agrarios*; Centro de Estudios de Justicia Agraria "Dr. Sergio García Ramírez", México, No. 13, septiembre-diciembre, 1998.
9. LAROCHE DE ROUSSANE, Paul: **"L' aide judiciaire"**. *Etude de Loi*; No. 72-11 du janvier, R.N.D.,Francia, 1973.

OTRAS

ORDENAMIENTOS JURÍDICOS:

1. **"Reforma al Artículo 3º. Constitucional"**; publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de marzo de 1993.
2. **"Ley Agraria"**; publicada en el Diario Oficial de la Federación del 26 de febrero de 1992.
3. **"Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria"**, publicado en el Diario Oficial de la federación el 30 de marzo de 1993.
4. **Reglamento de la Defensoría de Oficio Federal"**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 9 de febrero de 1922.
5. **"Ley de la Procuraduría Social de la Montaña"**, publicada en el periódico oficial el 29 de abril de 1987.
6. **"Reglamento de la Ley Orgánica de la Defensoría de Oficio y Social del Estado de Oaxaca"**, publicada en el periódico oficial el 26 de septiembre de 1986.

INFORMES.

1. CNDH: **"Dos años y medio en cifras"**; junio 1990-1992, CNDH, México, 1992.
2. **"Informe Especial"** proporcionado por el periódico El Financiero en Noviembre de 1997.
3. CENTRO DE DERECHOS HUMANOS MIGUEL AGUSTÍN PRO-JUÁREZ: **"Informe Anual de Derechos Humanos de los Pueblos Indios"**; México, 2000.
4. HERNÁNDEZ LARA, Froylán: **"La Procuración de Justicia en el Campo Mexicano" Informe Anual de Actividades abril 1996-marzo 1997**. Servicios Editoriales Icaria, México, 1997.
5. INEGI: **"Censo 95 de Población y Vivienda. Resultados Definitivos"**. INEGI, México, 1996.

ACUERDOS.

1. **"Acuerdo por el que se crea la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal"**, Diario Oficial de la Federación del 25 de enero de 1989.
2. **"Acuerdo 3/92"**; del 6 de mayo de 1992 de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Documento Interno, sin editar.
3. **"Acuerdo 168 de la Organización Internacional del Trabajo"**.
4. CNDH: **"Bases para la Creación de Instituciones Autónomas de Servicios Periciales en las Entidades Federativas"**; México, 1995.

APUNTES.

1. ÁLVAREZ LEDESMA, Mario: **"Análisis del iusnaturalismo Según Carlos S. Santiago Nino"**; Apuntes de Cátedra Inéditos, Teoría Jurídica Contemporánea II, Maestría Tronco Común, período 96-2.
2. CORREAS, Oscar. **"Las Teorías y los Métodos"**; Apuntes de Cátedra Inéditos, Filosofía del Derecho, Curso Propedéutico, período 95-II.

PONENCIAS:

1. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: **"Los Principios Rectores del Proceso Penal"**, Ponencia presentada al XV Congreso Mexicano del Derecho Procesal; Querétaro, 7 de mayo de 1997.
2. **Declaración de Bogotá"**; Pronunciada en el marco del Encuentro Latinoamericano de Organizaciones Campesinas Indígenas, realizado en Bogotá, Colombia del 7 al 12 de Octubre de 1989.
3. Versión Estenográfica del: **"Foro Matías Romero"**; llevado a cabo del 30 de septiembre al 12 de octubre de 1989

DICCIONARIO:

FIX ZAMUDIO, Héctor: **"Diccionario Jurídico Mexicano"**; UNAM / Porrúa, México, 1993